
3 1761 07543184 1

EL GOBIERNO DEL URUGUAY

Libros publicados por la Cooperativa Editorial "Buenos Aires"

I—FERNÁNDEZ MORENO.—*Ciudad.*

II—HORACIO QUIROGA.—*Cuentos de Amor de Locura y de Muerte.* (Segunda Edición).

III—CARLOS IBARGUREN.—*De nuestra tierra.*

IV—MANUEL GÁLVEZ.—*La sombra del convento* (novela).

V—ERNESTO MARIO BARREDA. — *Las rosas del mantón* (Andanzas y emociones por tierras de España).

VI—CARLOS MUZZIO SÁENZ-PEÑA.— Versión castellana de *La cosecha de la fruta* de Tagore (2a. edición).

VII—ARTURO CAPDEVILA.—*El libro de la noche.*

VIII—RICARDO JAIMES FREYRE.—*Los sueños son vida.*

IX—LUISA ISRAEL DE PORTELA.—*Vidas tristes* (2a. edición)

X—PEDRO MIGUEL OBLIGADO.—*Gris*

XI—MARIO BRAVO.—*Canciones y Poemas.*

XII—JUAN CARLOS DÁVALOS.—*Salta.*

XIII—ALFONSINA STORNI.—*El dulce daño.*

XIV—ALVARO MELIÁN LAFINUR.— *Literatura contemporánea.*

XV—JOSÉ LEON PAGANO.—*El santo, el filósofo y el artista.*

XVI—ARTURO CAPDEVILA.—*Melpómene.*

XVII—BENITO LYNCH.—*Raquela* (novela)

XVIII—AUGUSTO BUNGE.—*Polémicas.*

XIX—CARLOS CORREA LUNA.—*Don Baltasar de Arandia.*

XX—HORACIO QUIROGA.—*Cuentos de la selva.*

XXI—DELFINA BUNGE DE GÁLVEZ.—*La nouvelle moisson.*

XXII—JUAN ALVAREZ.—*Buenos Aires.*

XXIII—MARIANO ANTONIO BARRENECHEA.—*Historia estética de la música.*

XXIV—MARCO M. AVELLANEDA — *Del Camino andado,* Tomo I Economía Social Argentina).

XXV—VICENTE A. SALAVERRI—*El Corazón de María* (novela).

XXVI—ARTURO CAPDEVILA.—*La Sulamita.*

XXVII -MARIANO DE VEDIA Y MITRE—*El Gobierno del Uruguay*

PROXIMAMENTE

XXVIII—ATILIO M. CHIAPPORI.—*La belleza invisible.*

MARIANO DE VEDIA Y MITRE
Profesor de Derecho Constitucional y Administrativo en la Universidad de Buenos Aires

EL GOBIERNO DEL URUGUAY

(ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE LA REFORMA DE 1917)



1919

"BUENOS AIRES"
Cooperativa Editorial Limitada
Avenida de Mayo 791

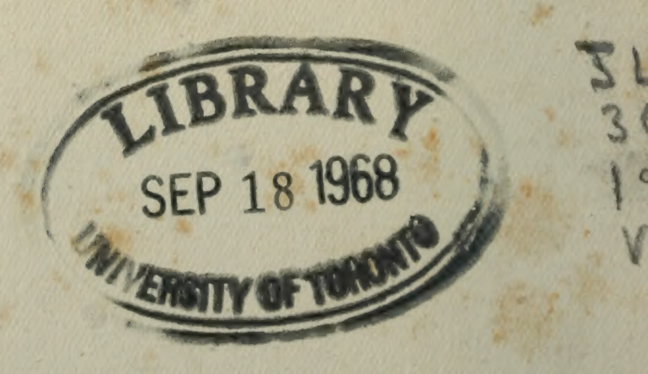
AGENCIA GENERAL DE
LIBRERIA Y PUBLICACIONES
Rivadavia 1573

DEL AUTOR

El régimen del ministerio
Cuestiones de educación y crítica (agotado)
El deán Funes en la historia argentina (2ª edición)
La presidencia de Rivadavia
Jornadas argentinas
Compendio de historia argentina
Complementos de historia de América
Pueyrredón y la diplomacia de su tiempo
La función social de la mujer
Gustavo Adolfo Bécquer
Derechos hereditarios del nieto natural
Filiación natural y posesión de estado
La acción católica
La acefalía presidencial

EN PREPARACIÓN

Historia de Rivadavia y de su tiempo
José Mármol. Estudio biográfico literario
Tratado de Derecho Constitucional Comparado



I

La Convención nacional constituyente de la República Oriental del Uruguay sancionó el 10 de septiembre de 1917 la nueva Constitución para aquel país, que entrará a regir el 1º de marzo de 1919. Como lo dijo con exactitud el presidente de la república doctor Feliciano Viera, en la sesión de clausura de la Convención, celebrada el 25 de octubre de 1917, la reforma constitucional "importa el acto más solemne y trascendente que haya realizado el Uruguay después que conquistó la libertad y se dictó la organización que hasta hoy rige".

Para nosotros, los argentinos, la reforma tiene doble interés: primero, el que deriva de la íntima vinculación que existe entre los dos pueblos, consecuencia de su idéntico orígen y de su semejante educación política; segundo, porque la reforma aportará una experiencia que será útil recoger, mucho más

cuanto ella importará la implantación de una concepción constitucional bastante original. El nuevo régimen no ha sido copiado de ningún sistema conocido, que funcione en país alguno. Es la realización de una fusión de principios, de ideas y de normas de gobierno.

Esa combinación o transación de tendencias y fines políticos, responde a múltiples causas, que es necesario puntualizar para la mejor inteligencia de la reforma.

La República Oriental del Uruguay surgió a la vida independiente a raíz de tratado de paz de 1828, entre la República Argentina y el Imperio del Brasil. Estos dos países habían ido a la guerra como consecuencia de la declaración del congreso de los pueblos orientales, reunido en la Florida el 25 de agosto de 1825. Al proclamarse, en ese congreso, la independencia de la provincia Cisplatina en cuanto al Brasil — del que formaba parte desde que el plebiscito de 1821 legalizó la ocupación portuguesa, —se declaró expresa y solemnemente que la provincia Oriental era parte integrante de las Provincias Unidas del Río de la Plata "a que siempre perteneció por los vínculos más sagrados que el mundo conoce". La paz entre el Brasil y la Argentina se concertó sobre la base de "la erección en el territorio

disputado, de un estado independiente, o sea la República Oriental del Uruguay. Así se pactó por tratado de 27 de agosto de 1828, cuyas ratificaciones se canjearon en Montevideo a 4 de octubre, según el cual la Constitución del nuevo estado se examinaría por comisiones de ambas parte para evitar que contuviese algo contrario a la seguridad de una u otra (art. 7º). Sancionada la Constitución en 10 de septiembre de 1829 (el mismo día en que se sancionó la reforma, ochenta y ocho años después) por una Asamblea general constituyente y legislativa, se examinó y aprobó en 26 de mayo de 1830 por los comisionados argentinos y brasilero, general Tomás Guido y señor Miguel Calmon du Pui e Almeida" (1). Fué promulgada y jurada solemnemente el 18 de julio de 1830, fecha que hasta ahora han considerado los uruguayos como una fiesta nacional.

Durante el largo lapso en que ha estado en vigor "la Constitución de 1830", el país vecino, como el nuestro, ha sido teatro de frecuentes movimientos revolucionarios y hasta de una prolongada guerra civil. Rosas no fué sólo un azote para los argenti-

---

(1) AROSEMENA, *Estudios constitucionales*, tomo I, página 258.

nos. Llevó también la guerra al vecino país, ya independiente y dueño de su destino. Como en él se asilaban los emigrados argentinos, como estaba muy fresco el recuerdo y muy vivo el vínculo que los tratados habían declarado roto, el Estado Oriental, sentía en carne propia las fluctuaciones de la política argentina. Justo es reconocer que de ello no era causa, en manera alguna, la organización constitucional fijada por su primer estatuto. Tal vez lo haya sido en cambio de las frecuentes revoluciones que pusieron en jaque a los gobiernos legales y que alguna vez llegaron hasta derrocarlos para dar nacimiento a los gobiernos de hecho que las revoluciones triunfantes impusieron. ¿Por qué? La constitución uruguaya fué inspirada por el ejemplo norteamericano y por las constituciones argentinas de 1819 y 1826. Estas organizaban lo que se ha llamado "un gobierno presidencial". Aun cuando por nuestra parte no aceptamos el término, como expresión de un sistema único que sea la concreción de principios rígidos y absolutos, lo empleamos no obstante por ahora, porque es suficientemente explicativo. Corrientemente se designa así a un gobierno republicano, representativo, en el cual predomina, en el juego de los poderes, la autoridad del presidente de la república. Aunque la democracia se funde en

el equilibrio de los poderes públicos y en la lógica preeminencia del parlamento, en que se refleja más directamente la voluntad popular, lo cierto es, que en los "países presidenciales" el presidente de la república absorbe constitucionalmente al congreso. Responden, en general, sino en la letra de las constituciones, por lo menos en la "práctica constitucional" a este concepto de Hamilton expresado en *El Federalista*: "Existe la opinión, que no deja de tener sus defensores, de que es inconsistente un ejecutivo riguroso, con el genio del gobierno republicano. Los partidarios ilustrados de esta forma de gobierno deben abrigar la esperanza de que tal suposición carezca de fundamento, desde que jamás pueden admitir su realidad, sin admitr a la vez la condenación de sus propios principios. La energía en el ejecutivo es el carácter prominente en la definición de un buen gobierno. Este es esencial a la protección de la sociedad contra las agresiones extranjeras; para la protección contra esas combinaciones irregulares y atrevidas que a veces interrumpen el curso ordinario de la justicia; para la seguridad contra las tentativas y violencias de la ambición, de las facciones y de la anarquía" (1). La

(1) *El Federalista.* Artículo de Hamilton sobre el Poder ejecutivo.

constitución norteamericana ha reflejado este concepto, pero siendo como la Argentina una constitución federal, la amplitud de facultades que en ambas se reconoce al presidente de la república se halla sujeta al contrapeso de los gobiernos de los estados o provincias. En cambio, en la República Oriental del Uruguay, país unitario y de gobierno centralizado, la autoridad del presidente se ha hecho cada vez más extendida.

No obsta a lo dicho, la majestad de que aparentemente se ha rodeado al parlamento. En realidad, éste constituye a primera vista, la única rama del gobierno que responde al concepto estricto de lo que se llama un poder del estado. Sólo el congreso tiene iniciativa e independencia absoluta. Sólo él puede dictar la ley, la norma, el principio que marca la orientación de la política general en el estado. El ejecutivo, según se dice corrientemente con un profundo desconocimiento de la esencia de las instituciones, "tiene sólo por misión ejecutar las leyes". El ejecutivo sería así la rama del gobierno más subordinada. Cuanto más se aplicara a ejecutar las sanciones legislativas, mayor eficacia tendría y más rectamente cumpliría su función. De este modo, como lo ha dicho Mayer (1), jamás se fijará el

(1) MAYER, *Derecho administrativo alemán.*

verdadero carácter de la institución. Los poderes separados no son simples competencias. Son fuerzas jurídicas. Lo mismo que el poder público en su conjunto, los diferentes poderes en que aquél se divide significan cada uno determinada facultad de obrar, de producir actos de voluntad de una determinada calidad jurídica. Es cierto que en virtud de sus características recíprocas los poderes son aptos para llenar cada uno un papel y una función determinadas. Pero no están siempre en la precisión de llenar esas funciones y sólo esas funciones. La voluntad del estado, en las constituciones modernas, aparece en realidad bajo dos formas: la propia al Poder legislativo y la propia al Poder ejecutivo; en cada caso esa voluntad adquiere las calidades jurídicas características de uno u otro poder. De lo contrario, de no ser la acción del ejecutivo la expresión de una voluntad, habría dejado de ser un poder, para no constitur sino una función gubernativa, como por otras razones y otros fundamentos lo sostiene Duguit en *El estado* (1).

Por otra parte, es necesario considerar que el Poder ejecutivo al propio tiempo que tiene por misión la gestión y administración de los negocios pú-

---

(1) Duguit, *El estado,* tomo II, página 231.

blicos, tiene a su cargo, por su esencia misma, la dirección de las relaciones exteriores. Así se reconoce desde Montesquieu (*El espíritu de las leyes,* libro XI, cap. VI), no obstante que las constituciones modernas exigen a este respecto la intervención parlamentaria. Es de tal naturaleza la acción diplomática, que, aunque el jefe del estado no tenga como en tiempos pretéritos las más amplias atribuciones para declarar la guerra y hacer la paz, es él — bajo cualquier forma de gobierno — quien marca orientaciones y fija responsabilidades. De ahí al subalterno y pasivo papel de mero ejecutor de la ley, hay gran distancia.

Paralelamente al crédito de que ha gozado y goza aquel modo tan erróneo de definir al Poder ejecutivo, ha venido desarrollándose, especialmente en los Estados Unidos y en las repúblicas sudamericanas que siguen sus huellas, una paulatina invasión de las atribuciones del ejecutivo en las de los otros poderes, y especialmente en cuanto a las parlamentarias. Reflejo de ello es el uniforme criterio popular que ve en el ejecutivo al verdadero gobierno del estado, a todo el gobierno. Mr. Perry Belmont, ex diputado al congreso de los Estados Unidos, ha dicho en un estudio publicado en la *Revue politique et parlamentaire* (agosto de 1915): "Los poderes deposi-

tados en las manos del jefe del ejecutivo han ido desarrollándose y fortaleciéndose de una manera constante. Nuestro país se ha habituado de tal modo al ejercicio de la autoridad pública por ordenanzas del Poder ejecutivo y por decisiones ministeriales, que no hay al respecto divergencia alguna en los partidos políticos. Lejos de criticar los poderes discrecionales del presidente, los partidos se esfuerzan cada cuatro años en conferirlos al condidato de su elección y no piensan en restringirlos por la colaboración del congreso". Y más adelante agrega: "El interés que provoca la personalidad del presidente es de una intensidad casi emocionante. El pueblo americano no se engaña. Sabe que debe revestir a un hombre de una autoridad casi ilimitada, que lo ha de gobernar durante cuatro u cho años, y que esta autoridad se ejercerá sobre la formación y la dirección de la política nacional. Comprende que el porvenir del país puede ser influído por ese hombre en un sentido favorable o desfavorable, y obedece, al elegirle, a los más altos impulsos patrióticos. Por el interés nacional se abstiene generalmente de criticar el uso que el presidente hace de los poderes que le han sido temporariamente confiados".

Como antes lo hemos dicho, en el Uruguay y entre nosotros se ha señalado el mismo proceso. De

ahí que los partidos políticos aspiraran, ante todo y sobre todo, a conquistar la presidencia de la república. Su colaboración en el parlamento resultaba para ellos inferior y estéril. El ejemplo de la acción social, política y económica, de lo que ha realizado en la República Argentina el partido socialista, a pesar de no representar sino una ínfima minoría en la Cámara de diputados y una banca en el Senado, podría destruir aquel concepto. Sin embargo, el hecho es que los partidos actuantes en el Uruguay y entre nosotros lo sienten así. En el país hermano, la cuestión es aún más grave. La opinión se halla fundamentalmente dividida en los dos partidos tradicionales, los "colorados" y los "blancos", de los que han dicho hasta escritores imparciales, como Arosemena (1), que representan las tendencias liberal y conservadora. Sin embargo, la fuerza de la tradición ha sido tan grande, que una sección del partido "colorado", segregada de éste como consecuencia precisamente del proyecto de reforma constitucional, ha tomado el nombre de "Partido colorado riverista", en recuerdo del general Rivera, y proclamado que su programa de gobierno lo constituye el programa del partido del sitio de Montevideo. El

(1) AROSEMENA, *op. cit.*

partido "colorado" desempeña desde hace muchos años la presidencia de la república. El partido blanco o nacionalista, se ha considerado desposeído injustamente del gobierno. Su colaboración en el parlamento, repetimos, le interesa en forma muy secundaria. El ejemplo de los Estados Unidos ejerce, como se ve, una influencia permanente. No es el caso de hacer una vez más la crítica del difundido preconcepto de que los Estados Unidos deben marcar la pauta de la organización constitucional a sus hermanas de Sud América, aun en los casos de que se trate, como en lo que respecta al Poder ejecutivo, de disposiciones constitucionales profundamente divergentes (1). Es conveniente, empero, inculcar en que por lo común no se distinguen sino dos formas de Poder ejecutivo: el presidencial y el parlamentario, desde que Bagehot (2) y los escritores que siguieron sus huellas, fijaron la clasificación. Dicey mismo (3), aunque se aparta en apariencia de Bagehot, insiste en no considerar respecto a la esencia del ejecutivo sino un aspecto del problema: el de sus relaciones con el Poder legislativo. Estimo

---

(1) M. de Vedia y Mitre, *La acefalía presidencial.*

(2) Bagehot, *English Constitution.*

(3) Dicey, *Introduction a l'étude du droit constitutionnel.*

que éste es mucho más complejo y que si se trata de fijar el carácter del Poder Ejecutivo es necesario considerar:

a) Su orígen — esto es, el modo de su elección o consagración — y su composición;

b) Sus atribuciones constitucionales;

c) Sus relaciones de dependencia o independencia del Poder legislativo.

Colocada así la cuestión y estudiadas las instituciones de cada país con este criterio, no se cederá con tanta frecuencia a las sugestiones emergentes de organizaciones exrañas. Y se verá que en cuanto a las naciones de Sud América, como la Argentina, y a la constitución del Uruguay de 1830, seguir a los Estados Unidos en la interpretación de las funciones ejecutivas es apartarse de la letra y el espíritu de nuestras leyes constitucionales y de nuestra propia idiosincrasia. No debe ser tan desacertado este nuestro modo de ver, cuando existen iniciativas muy serias en los Estados Unidos en el sentido de acercarse a las disposiciones de nuestras constituciones, modificando al mismo tiempo las que hasta ahora rigen y que nos obstinamos en imitar.

La más fundamental de esas reformas es la que se refiere a las funciones ministeriales. Apenas es necesario recordar que en los Estados Unidos los mi-

nistros no son responsables en forma alguna de los actos del presidente. Este actúa solo. Sus decisiones las sanciona su sola firma. Los ministros no integran su voluntad. No hacen parte del Poder ejecutivo. No llevan su representación al parlamento. No intervienen en la discusión de las leyes. No constituye, por último, el ejecutivo un poder colegislador. Lo contrario ocurre entre nosotros, y al decir nosotros, me refiero tanto a la Argentina como al Uruguay. No obstante estas diferencias substanciales, se sigue repitiendo en ambos países que los principios constitucionales son los mismos y que nuestra práctica política debe inspirarse en el modelo. Voces autorizadas se han hecho oir en la gran república del norte, en el sentido de dar al ejecutivo algunas de las características que le otorgan las constituciones de estas modernas repúblicas del sur. Puede leerse en el número de enero de 1913 de la *North Amrican Review* el proyecto presentado por el diputado norteamericano Forest reconociendo al ejecutivo derechos de intervenir en la formación y sanción de las leyes. Mr. Taft, ex presidente de la Unión, cuya opinión cita Mr. Belmont en el estudio a que antes me he referido, sostuvo calurosamente la iniciativa. Derrotado en las elecciones de renovación presidencial, aquélla, que

fué en cierto momento la bandera de su partido, quedó sin consumarse. Es digna de mencionarse la sanción obtenida en el Senado del proyecto de enmienda a la constitución, estableciendo la no reelegibilidad del presidente sino con intervalo de un período y la duración de éste por seis años, tal y como lo prescribe la Constitución argentina.

Es natural la tendencia de todo poder de ampliar su radio de acción. Y el fenómeno se halla corroborado con la "práctica constitucional" uruguaya y argentina. Dentro del Poder ejecutivo, el presidente tiende también a absorber a sus ministros. De ahí que esa "práctica constitucional" aparezca dando la razón a quienes han sostenido en las dos riberas del Plata que el ejecutivo está desempeñado sólo por el presidente y que los ministros carecen de responsabilidad política. Nuestro ejecutivo, se dice, al igual del norteamericano, es presidencial. Se cree afirmar así un concepto claro y terminante. No se hace en cambio sino complicar la cuestión y perturbar su inteligencia. Nuestro ejecutivo, se agrega, está desempeñado por una sola persona. Lo establecen en forma categórica el artículo 72 de la Constitución uruguaya de 1830, y el 74 de la argentina. El precepto existe, es verdad, como también es cierto que fué copiado de la constitución de los Estados

Unidos, al propio tiempo que los uruguayos y los argentinos creaban el ministerio responsable que allí no existe, con lo que se apartaban deliberadamente del modelo (1). No es posible aplicar los artículos citados, que establecen una definición—que son siempre perniciosas en las leyes, — con olvido de las disposiciones sobre el ministerio y su poder colegislador, que fijan en verdad el carácter del ejecutivo.

Respecto a esta cuestión de la responsabilidad ministerial, ha dicho el doctor Matienzo, profesor de la Universidad de La Plata: "La firma del ministro no es tan sólo un requisito de forma, como

---

(1) Hace quince años nos escribía acerca de nuestra tesis *El régimen del ministerio,* el doctor Victorino de la Plaza, después presidente de la República Argentina: "Ha sido usted en extremo bondadoso conmigo al enviarme su muy interesante tesis sobre *El régimen del ministerio,* con que ha cerrado su labor de estudiante. Su disertación versa sobre un punto muy importante en el orden de las ideas constitucionales y veo con gusto que ha expuesto usted con lucidez y buena lógica la línea de separación entre lo que es un ministerio parlamentario como en el Reino Unido, un gabinete de secretarios del presidente como en los Estados Unidos, y un consejo de ministros responsables como en nuestro país". (Carta del doctor Victorino de la Plaza, al autor, de 27 agosto de 1903).

la del escribano en las escrituras públicas, sino el modo de responsabilizar del acto al funcionario que lo firme y que con ello se convierte en otorgante de la resolución, al mismo título que el presidente. El acto ejecutivo resulta así la obra colectiva de dos (o más) autores igualmente responsables, el presidente y el ministro. Esta esponsabilidad puede extenderse solidariamente a los colegas del ministro que con él hayan acordado el acto. Obsevaré, a mayor abundamiento, que la infracción de este método de lectura de la Constitución llevaría a errores muy graves. Por ejemplo, el artículo 86, enumerando las atribuciones "del presidente", dice en el número 14: "Concluye y firma tratados de paz, de comercio, de navegación, de límites y de neutralidad, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las potencias extranjeras, recibe sus ministros y admite sus cónsules". Tomando a la letra esta disposición, resultaría que el presidente es la única autoridad que interviene y decide en materia de relaciones internacionales y que los tratados que él concluye y firma obligan a la nación sin otro requisito. Pero no es así. Hay otro texto que corrige el absolutismo del que acabo de copiar y es el inciso 19 del artículo 67, según el cual corresponde al Con-

greso aprobar o desechar los tratados concluídos con las demás naciones y los concordatos con la silla apostólica, disposición complementada por el inciso 21, que dice: "Autorizar al Poder ejecutivo para declarar la guerra o hacer la paz". Combiando estos textos, el sentido literal de la constitución es que la celebración de tratados con las naciones extranjeras es obra conjunta de los poderes ejecutivo y legislativo, o en otros términos, que el presidente propone y el Congreso dispone en esa materia, como en lo que pertenece al Poder ejecutivo propone el ministro y dispone el presidente, asumiendo ambos la responsabilidad del acto que ambos concluyen y firman". Y termina luego con estas palabras: "En conclusión, la función constitucional de los ministros en la República Argentina es teóricamente análoga a la de todos los países civilizados donde existen ministros responsables; pero en la práctica se halla todavía en las primeras fases de su evolución, contrariada por tendencias favorables al gobierno personal, como lo ha sido antes en los países europeos que hoy gozan del régimen parlamentario" (1).

Como ya hemos dicho, no consideramos aceptable la división rígida del ejecutivo en presidencial y

(1) *Revista argentina de ciencias políticas,* tomo III.

parlamentario. De nuestro punto de vista, la Constitución argentina y la uruguaya de 1830, han establecido sistemas de gobierno diversos al modelo, y diversos también entre sí. Creemos, sin embargo, que las constituciones de los dos pueblos del Plata coincidieron en la fijación de la responsabilidad ministerial y en el hecho de que los ministros integraran la voluntad presidencial y formaran parte por lo tanto del Poder ejecutivo. Compartimos en lo substancial las opiniones del doctor Matienzo, pero disentimos con ellas en cuanto ve en nuestras instituciones un proceso de transición que nos llevará al gobierno parlamentario. Contrayéndonos al punto en cuestión, nos haremos cargo de la más corriente objeción formulada por quienes sostienen que los ministros no integran el ejecutivo, desempeñado sólo por el presidente. Ningún poder, dicen, se integra a sí mismo, y desde que el presidente puede crear y revocar a voluntad el mandato de los ministros, no existe más voluntad que la suya. El argumento es puramente especioso. La entidad "presidente", ¿puede obrar por sí sola? ¿Puede hacerlo sin que se complete con la otra entidad "ministro"? Plantear la cuestión en esta forma es resolverla. Nada importa que el presidente pueda modificar la composición de su ministerio. Nunca podrá obrar por

sí sólo. Siempre tendrá que integrarse su voluntad con otra voluntad. Y estas voluntades, que pueden ser dos o más, como lo recuerda el señor Matienzo, fundado en los textos constitucionales, son lo que constituyen el llamado poder ejecutivo.

Se dice también que mientras el ministerio goce de la confianza presidencial se mantendrá en su puesto, a despecho de haber perdido la del Poder legislativo. Luego, se concluye, no existe verdadera responsabilidad política. Lo primero, importa desconocer el poder de la opinión pública en la solución de las cuestiones de gobierno. Al hablar del poder electoral y de su acción e influencia en la democracia, dice Hauriou (1): "Al efecto de asegurar su diaria acción política, el poder electoral se ha creado una organización espontánea, la de los partidos políticos y los comités electorales (2). La influencia de esta organización sobre el parlamento no necesita ser demostrada. Es tanto más fuerte cuanto que la organización de los partidos políticos es común al mundo parlamentario y al mundo

(1) HAURIOU, *Principes dedroit public,* página 704.

(2) Sobre la importancia política de los partidos, especialmente en Inglaterra y los Estados Unidos, véase OSTROGORSKY, *La democratie et les partis politiques.*

electoral, y si bien el primero elabora tal vez las doctrinas del partido, el segundo exalta las voluntades. La influencia sobre el Poder ejecutivo es también innegable. Este se considera responsable no sólo ante el parlamento, sino directamente ante el poder electoral" (o sea la masa cívica con derecho al voto).

Por lo demás, en cuanto a la responsabilidad ante el parlamento, consideramos que el juicio político es una forma de hacer efectiva la responsabilidad política, ya que no tiene por único objeto, como en su origen, castigar a los autores de grandes crímenes, sino también separar de sus cargos a quienes los desempeñan mal, a juicio del senado, pues tal institución "cambió de carácter al atravesar los mares", según la feliz expresión del doctor Rodríguez Larreta. Aparte de ello, no considero que esté en la economía de las leyes constitucionales de la República Argentina ni del Uruguay crear un gobierno personal, que se desenvuelva sin tener para nada en cuenta la acción del parlamento, representación viva de la voluntad de la nación. Sin aceptar ni rechazar la opinión de Duguit (*op. cit.*) de que en los países republicanos el ejecutivo no puede ser sino agente de los elegidos por la voluntad de la nación, y de que esa voluntad no puede tener dos

expresiones, una en el parlamento y otra en el presidente, y reconociendo que el nuestro es un ejecutivo gobernante, no podemos, sin embargo, aceptar que nuestras constituciones hayan creado un poder personal sin responsabilidad política.

La división de los poderes es tal, a base de que éstos sean parte de un todo armónico. El sistema nació como un arma contra el absolutismo monárquico. Vencido éste, fundado el imperio de las instituciones democráticas, el régimen será tanto más republicano cuanto mejor concilie las opiniones, las tendencias políticas, las inspiraciones orgánicas de la mayoría popular, representada por la asamblea nacional.

Queda dicho antes de ahora que, si bien vamos por esa senda, la marcha se hace trabajosa y a cada paso se señalan invasiones del ejecutivo en la órbita de la acción parlamentaria, con lo que se va sembrando precedentes que muy luego dificultan el camino. Sin embargo, no faltan ejemplos de épocas de intensa vida cívica en que no pudo bastarles a los ministerios la confianza personal de los presidentes y en que tanto aquéllos como éstos tuvieron que acatar las corrientes populares. Entre nosotros, la presidencia del doctor Avellaneda hubo de ser exponente de que no podía organizarse el poder ejecu-

tivo sino dentro de las corrientes de la opinión nacional. El presidente las acató y tuvo la paz; se levantó luego contra ellas y provocó la guerra. En época más reciente, el doctor Luis Sáenz Peña hubo de imprimir diversos cambios en la composición de su ministerio y hasta resignar él mismo el mando ante la fuerza de la opinión pública, que hacía valer sus derechos.

Claro es que, cuando hay ausencia de actividad ciudadana o la presión gubernativa rige las conciencias, se ofrecen ejemplos de gobiernos personales que imperan *nemine discrepante.* Claro es también que por acción natural, el ejecutivo tiende a adoptar esas formas cuando fuerzas poderosas no la contrarrestan. Pero en la interpretación de la Constitución deben recogerse esos precedentes para asignarles su verdadero valor y no para seguir ciegamente tras ellos como si fueran jalones de un camino necesario.

En la República Oriental han existido también, como entre nosotros, "ministerios de conciliación". Miembros del partido opositor han entrado más de una vez a formar parte del Poder ejecutivo. Sin embargo, las disidencias políticas de los dos partidos han aparecido tan profundas que la conciliación ha sido siempre fugaz. Y así han sucedido a la época de las revoluciones, las desconfianzas y los recelos:

fenómenos éstos, equivalentes, en cuanto reflejan un estado de inadaptación al régimen constitucional. Por eso dijimos al comenzar, que tal vez el sistema de la Constitución de 1830, al fundar un ejecutivo con atribuciones demasiado amplias y absorbentes, ha sido causa de ese estado de cosas. Tal el origen de la reforma desde el punto de vista esencialmente constitucional.

II

Don José Batlle y Ordóñez, dos veces presidente de la república, explayó un plan de reformas constitucionales al finalizar su segundo período gubernativo. Miembro conspicuo del partido "colorado", muy prestigioso en las filas de sus adictos y profundamente resistido en la de sus adversarios, es uno de esos hombres públicos a quienes su pueblo no puede mirar con indiferencia. El anatema de sus enemigos muestra, tanto como el aplauso de sus parciales, que su figura pasa de lo normal. Si ha sabido identificarse con la multitud, no ha sido sin destacarse.

El señor Batlle y Ordóñez fué intérprete de un sentimiento colectivo. El pueblo uruguayo encontraba excesivas las facultades presidenciales. De ahí que concibiera la necesidad impostergable de una reforma constitucional que modificara la composi-

ción del Poder ejecutivo. En su concepto, la función ejecutiva es muy amplia de por sí. Dada su naturaleza, impuesta por la expansión gradual de la actividad del estado, es imposible reducir su acción. Pero, en cambio, la función puede ser subdividida; puede y debe desempeñarse por más de un ciudadano. ¿Por qué? Porque en esa forma pueden colaborar en la función directiva representantes de diferentes partidos políticos. En esa forma, no ocurriría que un partido solo conquistase el Poder ejecutivo, como cuando obtiene el triunfo de su candidato a la presidencia. Y en esa forma, por último, se desvanecería el fantasma de la guerra civil. La función ejecutiva se ejercería en colaboración. El jefe único, absorbente, exclusivo, supremo, habría desaparecido.

Como medio de alcanzar esta finalidad, el presidente Batlle y Ordóñez no pensó en lo que se llama corrientemente, a pesar de lo falso de la denominación, el ejecutivo parlamentario, y decimos falso, desde que en cada país donde funciona se ejerce y desempeña en forma diversa. No pensó en él porque tal sistema de gobierno requiere una determinada tradición política y porque importa, en definitiva, el gobierno de la mayoría. El gabinete debería estar formado homogéneamente por la ma-

yoría parlamentaria. El presidente habría de ser irresponsable y estar investido de la facultad de disolver el parlamento; facultades y atribuciones éstas demasiado peligrosas en democracias jóvenes como las nuestras.

El señor Batlle y Ordóñez pensó, en cambio, en un ejecutivo heterogéneo, como antes decimos. No gobernaría el partido de la mayoría exclusivamente. Se dividiría el ejercicio de la función. Para ello se hacía necesario establecer el colegiado. Mediante un gobierno de varias cabezas, sería posible su desempeño conjunto por miembros de diversas agrupaciones políticas. De tal manera, no habría un partido triunfante y otro derrotado. Las fuerzas políticas tendrían su representación en el consejo de estado. Las decisiones se adoptarían previa deliberación y votación dentro del mismo consejo. Se habrían salvado así las dificultades que el régimen de 1830 había traído a la libre acción de la democracia uruguaya.

Este plan de reformas, explayado en el diario *El Día,* de Montevideo, provocó una intensa agitación política. El señor Batlle y Ordóñez fué acusado por sus adversarios de querer perpetuarse en el gobierno. Según ellos, había arbitrado el recurso del colegiado para dirigir el gobierno desde el consejo de

estado, ya que le habría sido muy difícil aspirar a una nueva reelección presidencial. La fracción riverista del partido "colorado" se unió a los enemigos políticos del presidente. Empero, éste sigiuó impertérrito su prédica, y su sucesor en el gobierno, don Feliciano Viera, protestó, al tomar posesión del mando, su propósito inquebrantable de luchar en pro del colegiado. En estas condiciones se hizo la elección de convencionales para la Asamblea general constituyente. Tanto el señor Batlle y Ordóñez como el señor Viera, con el objeto de desarmar a sus adversarios y de darles las mayores garantías de imparcialidad acerca de la elección de convencionales, patrocinaron la sanción del voto secreto para esa elección. Se había hecho una intensa propaganda política. Los partidos habían extremado sus medios de acción. La elección libre de los convencionales sería el índice de la voluntad popular. Por primera vez se ensayaría en aquel país el voto secreto, que entre nosotros consagró, al implantarse, el triunfo de un partido que estuvo veinte años en la oposición. Lo propio ocurrió en el Uruguay. El partido gubernista fué derrotado en los comicios del 30 de julio de 1916.

¿La reforma constitucional estaba fracasada? ¿El pueblo rechazaba el colegiado? Sin duda ese fué el

significado que los partidos opositores atribuyeron al veredicto de los comicios. Don Luis Melián Lafinur, en su reciente libro *La acción funesta de los partidos tradicionales en la reforma constitucional,* dice también que "el 30 de julio de 1916 se obtuvo en los comicios el más espléndido triunfo contra el oficialismo elector". Es indiscutible que esta elección acusa una mayoría opositora al gobierno de aquellos días. Lo que no lo es tanto es que esa mayoría fuesa opositora al plan de reformas, sino que lo condenaba por venir de donde venía y por ser de quien era. Es difícil admitir que esa mayoría importara conformidad con la extensión de facultades presidenciales que reconoce la Constitución de 1830.

El partido oficialista no se dió por vencido. Produjo dos actos que importaban no confesar la derrota: la proclamación pública de la candidatura presidencial del señor Batlle y Ordóñez y la proposición de una ley presentada a la cámara de representantes, por los señores Buero y Martínez Thedy, por la que se resolvía que la obra de la convención fuera sometida a la ratificación de un plebiscito popular, que luego habría de ser aprobado por el Senado. Al propio tiempo se iniciaban gestiones de arreglo con el adversario triunfante. Esas gestiones tendían

a hallar, de común acuerdo, una fórmula de transacción para la reforma constitucional.

El momento era excepcionalmente interesante. El partido "blanco" o "nacional", a pesar de haber triunfado, se encontraba en la imposibilidad de aprovechar de su triunfo. El partido vencido tenía aún fuerzas para no desaprovechar su campaña reformista. Así nació el pacto de los partidos. Estos llegaron a ponerse de acuerdo en una solución. Y ese pacto fué la constitución que muy luego sancionó la Convención nacional.

Aprobaron el "pacto" los representantes de los partidos nacional y "colorado" gubernista. Sus votos representaban la mayoría de las opiniones de la convención constituyente. Curioso, por cierto, que un "pacto" se convirtiera en una constitución. Sin embargo, las constituciones no carecen en absoluto de ese carácter. Para que una constitución sea realmente adaptable a un pueblo, es menester que sea el producto genuino del modo de ser de ese pueblo: de sus necesidades, de sus características, de su idiosincrasia, en fin. La voluntad de un partido político representa siempre un aspecto unilateral de la vida de cualquier pueblo. Por eso las constituciones que tienen la virtualidad de poder regir e paz la vida de las naciones, no pueden ser la exp

sión neta del triunfo de ningún partido. Tienen que representar una transacción entre el programa político de las agrupaciones, de los partidos que se dividen la opinión del país.

La organización constitucional argentina no obedeció a otros principios, que son de por sí fatales e inevitables. "La sociedad argentina, ha dicho don Esteban Echeverría en páginas luminosas (1), estaba dividida en dos facciones irreconciliables por sus odios como por sus tendencias, que se habían largo tiempo despedazado en los campos de batalla: la facción federal, vencedora, que se apoyaba en las masas populares y era la expresión genuina de sus instintos semibárbaros, y la facción unitaria, minoría vencida, con buenas tendencias, pero sin bases locales de criterio socialista y algo antipática por sus arranques soberbios de exclusivismo y supremacía". Echeverría promovió en plena tiranía sangrienta—en mayo de 1837—la formación de una asociación de jóvenes que luego se llamó la Asociación de Mayo. Su propósito, ingenuo y patriótico, fué plantear el problema social y político, sin relación a partidos ni banderías. La saña del tirano obligó a emigrar a todos los argentinos que no formaban en las filas

(1) ECHEVERRÍA, *Obras*, tomo I, página 5.

de sus adictos incondicionales. Pero la Asociación de Mayo, explayó sus ideales en las páginas del "Dogma socialista". Quedaron ellas como el mejor plan de organización constitucional. Cuando la tiranía fué vencida, el plan se impuso. Sobrevivió a sus autores. Inspiró la Constitución de 1853 y las reformas de 1860. Y esa constitución se adapta a las necesidades del país, porque no importó el triunfo del programa unitario ni federal; porque estaban vencidos los caudillos y los espíritus centralistas, porque significaba una "fusión de tendencias", en fin.

Echeverría, que es sin disputa el primer sociólogo argentino, lo dijo al plantear el problema en ese mismo año 1837: "El punto de partida para el deslinde de cualquier cuestión política debe ser nuestras leyes y estatutos vigentes, nuestras costumbres, nuestro estado social. Determinar primero lo que somos y, aplicando después los principios, hacia qué punto debemos encaminarnos. Mostrar en seguida la práctica de las naciones cultas cuyo estado social tenga analogía con el nuestro y confrontar siempre los hechos con la teoría o las doctrinas de los publicistas más adelantados. No salir del terreno práctico, no perderse en abstracciones, clavar el ojo de la inteligencia en las entrañas mismas de nuestra

sociedad, es el único modo de hacer algo útil a la patria y de atraer prosélitos a nuestra causa. Así lograremos levantar el monumento de la gloria de la joven generación argentina, tener en nuestro poder los elementos de la lucha y del triunfo, cuando llegue nuestro día y brille el sol de la regeneración de la patria. Así llegaremos a hacer una verdadera fusión de todas las doctrinas progresistas; a uniformar nuestras opiniones, a ligarnos por vínculos indisolubles, a disponer de los destinos de nuestra patria y a organizar una alianza formidable que arrolle y pulverice la liga impura de los egoístas, los malvados y los opresores (1)".

El *Dogma Socialista* dice luego, insistiendo sobre el mismo punto de vista: "La confraternidad de principios producirá la unión y fraternidad de todos los miembros de la familia argentina y concentrará sus anhelos en el solo objeto de la libertad y engrandecimiento de la patria. No pretendemos transar con lo bueno y lo malo, o hacer una amalgama impura de elementos heterogéneos. Nuestra filosofía no es la de la impotencia. Queremos, sí, fundar un sistema de creencias comunes y de principios lu-

---

(1) Carta de Echeverría (año 1837) "al vicepresidente de la Asociación de la joven generación argentina". *Idem.*

minosos que nos sirvan de guía en la carrera que emprendemos" (1).

Estas ideas están brillantemente completadas por la pluma de Alberdi, redactor del capítulo XIII del *Dogma socialista,* y en ellas se inspiran igualmente sus *Bases y puntos de partida.*

La nueva constitución del Uruguay no es seguramente una obra perfecta. No lo son nunca las constituciones. Al presentar Dupriez su obra *Les ministres* al premio Odilón Barrot de la Academia de ciencias morales y políticas, le puso este lema: *La meilleure forme de gouvernement c'est la moins mauvaise.* En mi trabajo titulado *El régimen del ministerio* adopté el lema, y considero oportuno repetir ahora una vez más esas palabras que no encierran una verdad vulgar. Si la Constitución uruguaya presenta defectos que la práctica enmendará y pondrá de relieve, ellos no han de reconocer ciertamente como causa, el hecho de que el estatuto haya surgido de un pacto entre los partidos, esto es, de un acuerdo de voluntades, en el cual las partes que intervinieron y que representan sin duda las dos más grandes fuerzas electorales y políticas, renunciaron a sus respectivos planes máximos de reforma cons-

(1) *Op. cit.*

titucional y convinieron en una fórmula que, aunque no satisfaciera "totalmente" a ninguna de las partes, refleja ideales comunes a todo el pueblo uruguayo. Y como lo dice concienzudamente Treitschke (1): "Bajo el nombre de constitución entendemos el conjunto de las instituciones en que se funda y expresa la voluntad del estado como unidad". Toda otra concepción resultará insanablemente artificiosa.

---

(1) TREITSCHKE, *La política,* traducción italiana, tomo III, página 5.

III

La Convención nacional constituyente comenzó sus deliberaciones el 21 de noviembre de 1916. Estas se realizaron bajo las impresiones del triunfo de la oposición. Como hemos visto, este triunfo fué considerado por mucha parte de la opinión, no como un resultado político de la elección de convencionales, sino como una derrota del proyecto de instalación del gobierno colegiado que sustentaba el partido "colorado". De ahí que cada agrupación política, representada en la Convención, presentara su proyecto de reformas. Esos proyectos fueron impresos en una edición oficial (1), circunstancia que anotamos porque no obstante el carácter oficial de la publicación se consigna en ella el color político

---

(1) *Convención nacional constituyente. Proyectos de reforma presentados y sometidos a la comisión de Constitución,* 193 páginas. Publicación oficial, Montevideo, 1917.

de los autores de los mencionados proyectos. El primero que figura es el "proyecto de la comisión de constituyentes nacionalistas". Se mantenía en él el cargo de presidente de la república, pero se creaba un consejo de ministros y se establecía que éstos podrían, colectiva o individualmente, plantear ante las cámaras de que formaran parte (pues las funciones de diputado y senador no serían incompatibles con la de ministro) una cuestión de confianza (arts. 97 y 98 del proyecto). Como se ve, la reforma se inspiraba, en lo fundamental, en el llamado gobierno parlamentario. Se establecía también en el proyecto la separación de la Iglesia y el Estado, propósito que inspiró también el partido colorado, a quien corresponde la iniciativa del movimiento liberal. La separación de la Iglesia y el Estado constituyó, pues, lógicamente, uno de los puntos substanciales de la reforma, pero al partido nacional corresponde haber aceptado la separación siempre que "se reconociera a la Iglesia el dominio de todos los templos que hayan sido construídos total o parcialmente con fondos del erario nacional". El proyecto nacionalista declaraba también "exentos de toda clase de impuestos a los bienes destinados o consagrados al culto de las diversas religiones". Por último, el proyecto innovaba en cuanto al régimen

municipal de los departamentos, sobre la base de una amplia autonomía.

Es de advertir que los miembros de la comisión nacionalista que subscribieron el proyecto, no concordaban empero en todos los aspectos de la reforma propuesta. Entre ellos, puede citarse al doctor Alfredo Vázquez Acevedo, quien presentó un proyecto propio, precediéndolo de breves palabras, en que dijo: "Podrá, quizá, parecer extraño que después de haber suscripto el proyecto de reforma constitucional de la comisión nacionalista, me haya creído en el caso de formular otro; pero el hecho tiene una explicación sencilla: al subscribir el proyecto hice expresa reserva de mis divergencias sobre algunos puntos, y a consecuencia de eso y de manifestaciones análogas de otros compañeros, en la nota dirigida a la agrupación de convencionales del partido, terminantemente se consignó, a pedido mío que dicho proyecto no era expresión de la opinión unánime de los miembros de la comisión especial, sino de su mayoría, dejándose a salvo las opiniones de los disidentes para que las expusieran cuando fuera oportuno". El proyecto del doctor Vázquez Acevedo se asemeja en mucho al sistema constitucional argentino en lo que él es coherente con el régimen unitario de gobierno. Establécese en él, sin embar-

go, que "el presidente no podrá ser jamás reelegido, cualquiera que sea el tiempo transcurrido desde su cese". Coincide este proyecto con la mayoría nacionalista, en cuanto a la separación de la Iglesia y el Estado.

El proyecto del doctor Juan Blengio Rocca establecía también la separación, pero no reconocía a la Iglesia el dominio sobre sus bienes, sino simplemente el usufructo. Las funciones de ministro no podrían ser ejercidas simultáneamente con las de diputado o senador, pero los legisladores que fueran llamados a ocupar un ministerio conservarían sus cargos y podrían volver a desempeñarlos después de terminada su función ministerial. Se establecía también que, durante el receso parlamentario, funcionaría una comisión legislativa con funciones más completas que las fijadas por la constitución de 1830. La autonomía municipal se implantaba en forma amplia.

El convencional don Antonio M. Rodríguez presentó el proyecto de que fué autor el doctor don Enrique Azarola, quien lo redactó en 1905. Sobre ese proyecto, publicamos un estudio sumario con el título "El ejecutivo uruguayo", en el diario *La Nación* de Buenos Aires el 21 de noviembre de 1916,

día de la instalación de la convención. Fué reproducido en la prensa de Montevideo.

El proyecto establece en lo fundamental, la responsabilidad política del ministerio, como medio de que la voz de la representación popular se haga oir en las deliberaciones gubernativas, y de limitar la acción del presidente de la república. Este sería elegido no por la asamblea nacional, sino por un colegio electoral, a semejanza de lo dispuesto en las constituciones argentina y de los Estados Unidos.

El doctor Duvimioso Terra presentó también un proyecto de constitución. El hecho merece una mención especial, porque el doctor Terra es el autor reconocido de la fórmula gubenativa que llamaremos de "ejecutivo dual", mediante la cual se llegó luego al acuerdo de los partidos. Su proyecto está acompañado de una breve nota de remisión, en que dice: "En mi discurso de fecha 30 de septiembre (de 1916) pronunciado en una asamblea preparatoria, sobre puntos de reformas constitucionales, impugné el régimen parlamentario, y dándome cuenta de la reforma más necesaria dije que ella era la referente al Poder ejecutivo, porque éste tiene por la ley actual extensas atribuciones que no le son propias, ya que de ahí, del cúmulo de esas atribuciones, que son causas de su acción absorbente, de-

pende en gran parte la dificultad que en la práctica se ha notado para obtener la indispensable armonía entre los poderes públicos en que se delega la soberanía. Dije entonces que ese resultado no se obtendría por el régimen parlamentario, que tendía forzosamente a la absorción del Poder ejecutivo por el Poder legislativo, y entonces, lejos de corregir el mal engendraríamos otro tal vez peor, cual sería la desnaturalización o absorción del Poder ejecutivo por el Poder legislativo. Que si el defecto notado en la práctica tenía por causa la acción absorbente del Poder ejecutivo a causa del cúmulo de funciones por éste ejercidas, debía buscarse el correctivo no armando a otro poder de atribuciones absorbentes, sino limitando esas funciones excesivas, y entonces, agregaba en ese mi discurso, que creía haber encontrado la fórmula para lograr ese propósito, y a eso tiende el proyecto que acompaño a esta nota". Por el proyecto, el Poder ejecutivo queda depositado en el presidente de la república y sus ministros. Pero el Poder ejecutivo no comprende las funciones meramente administrativas, sino las esencialmente políticas. A este efecto, "el poder administrador es delegado al Consejo de estado". Esta corporación se compondría "de nueve miembros elegidos por ambas cámaras reuni-

das y en forma que asegure la representación proporcional de los partidos en aquéllas representados". Entre las atribuciones que debería tener el consejo de estado merecen consignarse las siguientes: "La conservación del orden en lo interior en cuanto no obste a las facultades acordadas al presidente de la república; la iniciativa de las leyes por intermedio del Poder ejecutivo y sin perjuicio de ejercicio de igual facultad por los miembros de ambas cámaras; prestar su consentimiento para la promulgación de las leyes por el Poder ejecutivo o formular observaciones que serán transmitidas por el presidente de la república al Poder legislativo a los efectos determinados en el mismo proyecto; nombrar y destituír, conforme a la constitución y a las leyes, a los empleados civiles de la administración; recaudar las rentas y cuidar de su inversión; intervenir en los actos del Poder ejecutivo que así lo requieran". En cuanto al presidente de la república, se le atribuía, en lo fundamental, las siguientes facultades: promulgar y publicar las leyes y ejecutarlas, así como los reglamentos de las mismas y demás que dicte el consejo de estado; nombrar y destituír a los ministros, requiriendo para lo primero el consentimiento previo del consejo de estado; nombrar con venia del Senado y recibir agentes diplo-

máticos; iniciar, con la opinión favorable del consejo de estado y conocimiento del Poder legislativo, cualquier clase de tratados, los que necesitarán sin embargo, para ser ratificados, la aprobación del Poder legislativo; el mando superior de las fuerzas de mar y tierra; ejecutar estrictamente las leyes electorales, sin que le sea dado, sin autorización legislativo, suspender elecciones, ni variar su forma; adoptar, en los casos graves de ataque exterior o conmoción interior, las medidas de urgencia que el caso requiera, debiendo dar cuenta de inmediato al Poder legislativo y estar a lo que éste resolviera; siendo obligación suya en los casos en que deba procederse a la detención de alguien someterlo dentro de cuarenta y ocho horas al juez competente.

La Unión Cívica del Uruguay (partido católico) presentó un proyecto de resolución por intermedio de los señores constituyentes don Hugo Antuña y don Joaquín Seco Illa. Consistía en "mantener en toda su integridad la constitución de 1830", con la sola modificación de incorporar a ella una disposición estableciendo el sufragio secreto y obligatorio, y la representación proporcional.

En la exposición con que acompañaron los mencionados constituyentes el proyecto de resolución, dijeron expresamente que él no respondía a la creen-

cia de que la constitución de 1830 fuera una obra perfecta, que no requiriera modificaciones, sino a las circunstancias y la forma, en su concepto inconvenientes, en que la reforma se había planteado. Agregaron que cuando los afiliados a la Unión cívica concurrieron a los comicios y eligieron a sus representantes, "entendieron realizar una obra defensiva de la constitución histórica", y de ahí su actitud, que no podía modificarse ante el resultado electoral del 30 de julio, aun cuando éste importara como lo entendían una derrota del "colegialismo".

La diputación socialista, representada por los señores constituyentes don Emilio Frugoni y don Celestino Mibelli, presentó a su vez un proyecto que, naturalmente, comienza por establecer la absoluta separación del Estado y la Iglesia. Dispone en seguida: "Los bienes eclesiásticos de origen nacional pasarán a ser del dominio del Estado, que los destinará a fines de utilidad pública. No se podrá otorgar subsidios oficiales a ninguna iglesia, congregación ni colegio donde se dé enseñanza religiosa". En cuanto a la organización del parlamento, se establece la existencia de una sola cámara, elegida directamente por el sistema de la representación proporcional por cociente. El gobierno político queda delegado a un consejo ejecutivo "compuesto de tan-

tos miembros como ministerios existan, y no pudiendo ser éstos menos de siete. Cada uno de estos miembros ejercerá el ministerio que la cámara determine, correspondiendo a esta misma designar anualmente quién deba presidirlo. Este consejo se elegirá por elección popular directa y al mismo tiempo que la Cámara de diputados. Las funciones de este consejo durarán por cuatro años, y sus miembros no podrán ser reelegidos sino después de haber mediado un período íntegro de gobierno" (artículos 47 a 50). "La cámara podrá hacer venir a su sala a los miembros del consejo ejecutivo para pedirles y recibir los informes y explicaciones que estime convenientes, pudiendo manifestar su disconformidad con la gestión de un miembro del consejo o de todo éste. En tal caso, la cámara podrá resolver, por mayoría absoluta de votos, la convocación de un plebiscito para pronunciarse sobre si el miembro en cuestión o todo el consejo han de continuar en sus puestos o deben cesar" (art. 35). "Cuando el plebiscito declare la cesación de uno o varios miembros del consejo, se convocará a nuevas elecciones para designar los reemplazantes por el tiempo que faltare" (art. 37). Anualmente la cámara designará una comisión de tantos miembros como los del consejo ejcutivo que reemplazarán a los titulares

en caso de cesación total o parcial, hasta tanto sea elegido el nuevo consejo. Cuando se hayan producido, por cualquier causa, cinco o más vacantes en el consejo, éste será integrado por miembros de dicha comisión que ella misma designará, hasta tanto se realicen nuevas elecciones" (art. 38). "Cuando falte menos de seis meses para terminar el período de gobierno, el reemplazante lo designará la cámara por mayoría absoluta" (art. 39). El proyecto establece también el gobierno autónomo de los municipios.

El constituyente don Horacio Jiménez de Aréchaga presentó un proyecto que, en lo substancial, tiene muchos puntos de contacto con el del doctor Terra, como lo reconoció su autor. En la exposición de motivos dijo: "No debo silenciar que algunas de las disposiciones de mi proyecto han sido tomadas por coincidir el criterio que las informa con el mío, ya del proyecto de la comisión especial de constituyentes nacionalistas, ya de la fórmula orgánica de los poderes ejecutivo y administrador, hábilmente planeada y con alto espíritu patriótico por el doctor Duvimioso Terra, que tuvo la gentileza de hacérmela conocer en momentos en que, por mayores dificultades y menor caudal de ciencia jurídica, busca-

ba traducir en reglas precisas ese postulado de la nueva doctrina constitucional".

El proyecto del constituyente don Juan M. Lago se refiere solamente al sufragio. Las funciones electorales quedan substraídas a la acción del Poder ejecutivo. Se crean a este efecto una suprema corte electoral y juntas electorales departamentales. El sistema de sufragio es el del doble voto simultáneo. A este respecto dijo el señor Lago: "El sistema de la representación proporcional por sí solo es un método electoral abstracto, matemático, que designa o expresa cantidades numéricas; pero que no expresa ni representa ideas, intereses sociales, gremios, necesidades de los pueblos o de los partidos políticos. Es por eso que debe asociársele el principio del voto doble simultáneo, esto es, el voto por el candidato y el voto por ideas, por los partidos políticos, por los intereses y hasta si se quiere por gremios. Sólo de ese modo puede estimarse representadas todas las aspiraciones e intereses sociales, sólo así podrán hacer oir su voz en los parlamentos los representantes de las teorías más extremas y novedosas en defensa de sus opiniones, que al fin no son otra cosa que el producto del progreso contemporáneo que se nota universalmente, y cuyo desborde, al abrírsele una entrada en el recinto legislativo, donde al pasar por

el crisol de la censura y análisis que necesariamente sufrirán al chocar, serán contenidas y reducidas a términos justos y de equidad con las otras opiniones. Sobre todo, si son elementos componentes de la sociedad uruguaya, si forman parte de los organismos ciudadanos, tiene también indiscutible derecho por esa circunstancia a hacer sentir su acción en la formación de la ley y en los consejos de dirección y gobierno". Este principio del doble voto simultáneo fué sancionado luego por la convención, en cuanto a la elección del presidente de la república y de los miembros del consejo nacional de administración.

El proyecto de los señores constituyentes don Amaro J. Cúneo, don Rómulo Muñoz Zeballos, don Juan José Segundo, don Doroteo Navarrette y don Dionisio Coronel, consta de un solo artículo, y se refiere exclusivamente a la libre defensa en juicio. Del mismo modo, el proyecto del señor constituyente don Julián Quintana, tiende sólo a implantar en el vecino país, por mandato constitucional, el servicio militar obligatorio. Y por último, el proyecto de los señores constituyentes don Fernando Gutiérrez y don Rómulo Muñoz Zeballos se limita a restringir las facultades presidenciales en los casos de estado de sitio.

IV

Hecha la necesaria referencia que precede, sobre los diferentes proyectos presentados a la convención y acerca de los cuales debía pronunciarse la "comisión de constitución", nos corresponde ahora considerar las circunstancias en que produjo su despacho la mencionada comisión.

La Constitución de 1830, establece en su artículo 159: "La forma constitucional de la república no podrá variarse sino en una "grande asamblea general", compuesta de número doble de senadores y representantes, especialmente autorizados por sus comitentes para tratar de esta importante materia; y no podrá sancionarse por menos de tres cuartas partes de votos del número total". El oficialismo que sostenía el colegiado había caído derrotado. El partido vencido proclamó la candidatura presidencial del señor Batlle y Ordóñez para un tercer pe-

ríodo de gobierno, y su triunfo estaba descontado de antemano desde que, de acuerdo con la Constitución de 1830, los electores de presidente son los miembros de las dos cámaras legislativas en las que tenía mayoría el partido "colorado" llamado oficialista. Esta circunstancia, unida a la presentación de la ley a que antes hemos hecho referencia, sobre ratificación del plebiscito, llevaron al acuerdo político de los partidos.

Como se habrá observado, la mayoría de los proyectos de reformas presentados en el seno de la convención versaban sobre la composición y funciones del Poder ejecutivo. Toda la reforma giraba en realidad sobre ello. Las relaciones de dependencia o independencia del ejecutivo y del Congreso, la extensión de sus atribuciones, la forma de su elección y el número de miembros que debían integrarlo, fueron las cuestiones que plantearon todos quienes pensaron en la reforma. La separación de la Iglesia y el Estado, las garantías para el ejercicio del sufragio y el sistema electoral a implantar, así como la autonomía municipal de los departamentos, eran puntos de importancia secundaria. El más importante de ellos, la separación de la Iglesia y el Estado, fué patrocinado por los dos partidos tradicionales. Lo propio cabe decir acerca de la reglamenta-

ción del sufragio. Las disidencias continuaban planteadas en toda su integridad, en cuanto al Poder ejecutivo, con la misma intensidad que en el momento inicial del movimiento reformista, cuando el señor Batlle y Ordóñez lanzó su iniciativa en pro del colegiado para suprimir la omnipotencia presidencial, y sus adversarios pregonaban que aquél político no perseguía otro propósito que perpetuarse directa o indirectamente en el mando.

El proyecto del doctor Duvimioso Terra facilitó el acuerdo constitucional. Por él se mantiene, como se ha visto, el cargo de presidente de la república, y se le restan, al presidente, las funciones que no sean esencialmente políticas. Las de carácter administrativo pasan a ser desempeñadas por un consejo de estado. De tal manera se subdivide el poder político en un poder ejecutivo propiamente dicho y en un poder administrador. El acuerdo se hizo sobre esta base. Como fruto del acuerdo, los señores constituyentes don Domingo Arena, don Juan A. Buero, don Carlos A. Berro, don Martín C. Martínez, don Ricardo J. Areco, don Alejandro Gallinal y don Leonel Aguirre, presentaron en la sesión del 6 de junio de 1917 un proyecto de reforma constitucional inspirado en el proyecto del doctor Terra. Ofrece algunas modificaciones en la articulación de

las ideas que el doctor Terra expuso antes que nadie en la convención. Puede, pues, decirse sin hipérbole que el doctor Terra es el autor de la fórmula gubernativa que regirá los destinos del vecino país desde el día en que entre en vigor la constitución reformada.

Al considerar y resumir ahora el debate de que fué objeto el despacho de la "comisión de constitución", o sea el pacto constitucional, debemos comenzar por decir que, no obstante esos debates, la convención lo aprobó totalmente. El plebiscito popular que subsiguió, realizado el 25 de noviembre de 1917, consagró la reforma en definitiva. Y de acuerdo con lo resuelto por la convención, su obra constitucional entrará en vigor el 1º de marzo de 1919.

Ahora bien: el despacho de la comisión o sea del pacto, como acabamos de decir, fué presentado a la Convención en la sesión de 25 de junio de 1917. Se le acompañó por la comisión respectiva de una breve exposición en la que no se recuerda al doctor Terra, sino al antecedente inmediato del pacto, que es el último proyecto a que hemos hecho referencia, presentado a la Convención veinte días antes. Formaban la comisión de constitución los señores constituyentes don Aureliano Rodríguez Larreta, don Washington Beltrán, don Juan A. Buero, don Ri-

cardo J. Areco, don Carlos Berro, don Domingo Arena, don Duvimioso Terra, don Martín C. Martínez, don Germán Roosen, don Leonel Aguirre, don Toribio Vidal Belo, don Florencio Alagón y Etchart, don César Miranda, don Emilio Frugoni, don Hugo Antuña y don Julio María Sosa. Los tres últimos subscribieron el dictamen en disidencia. Dice el dictamen: "Vuestra comisión os envía concretado en veinticuatro enmiendas a la Constitución de la república el proyecto presentado por los señores constituyentes doctores Martín C. Martínez, Ricardo J. Areco, Carlos A. Berro, Alejandro Gallinal, Leonel Aguirre y Juan Antonio Buero, creyendo que es patriótico y conveniente para los intereses del país y de la democracia, que vuestra honorabilidad le preste su voto. La comisión no ha considerado del caso hacer un informe extenso dando las razones jurídicas de esas reformas. Ese proyecto es el fruto de un acuerdo constitucional, efectuado por los representantes de las dos mayores fuerzas políticas del país, y aun cuando se puedan suscitar discrepancias sobre tal o cual parte aislada del proyecto, vuestra comisión lo ha aprobado entendiendo que el acuerdo debe ser apreciado en su conjunto, donde si cada uno cede algo de sus ideas, obtiene, en cambio, el triunfo de postulados que considera

útiles a la vida de la república y a la realidad de las instituciones libres. Para vuestra comisión, la aprobación de este advenimiento, primero por vuestra honorabilidad y luego por el pueblo en la ratificación plebiscitaria, lleva consigo la solución de una de nuestras crisis más graves, asegurando el bienestar y la paz, a cuyo amparo y bajo el influjo de sanos principios democráticos podrá el país imponer sus designios y reparar, por medio de la tranquilidad y el trabajo, el desgaste de una recia y continuada lucha política. A la vez entiende vuestra comisión que, siendo la Constitución la ley fundamental de un pueblo que regirá para el presente y para el futuro, debe reunir el mayor número de sufragios para que sea prestigiosa y eficaz. Piensa vuestra comisión, como Laboulaye, cuando afirmaba que no basta dictar una constitución, sino que es menester que cada ciudadano se convierta en su defensor, por lo que es preferible una constitución con imperfecciones, vacíos o defectos, aceptada por la casi unanimidad del país, a una constitución perfecta, pero resistida por una parte importante de la república, constitución que contribuirá a exacerbar las turbulencias y pasiones de nuestra agitada política. Las razones y la imperiosa necesidad del pacto constitucional están en el ambiente y las conoce el

país entero. Por ello, vuestra comisión cree innecesario abundar en explicaciones, persuadida de que la Convención constituyente, con su voto aprobatorio, interpretará el anhelo de la república".

En discusión en general el pacto, el miembro informante de la comisión, que lo era el señor constituyente don Juan Antonio Buero, no usó de la palabra. En cambio, lo hicieron los señores Frugoni y Antuña, socialista y católico, respectivamente, que habían subscripto el despacho en disidencia. Dijo el señor Frugoni:

"La circunstancia de haber firmado "discorde en varias partes" el informe de la comisión dictaminante, me pone en el caso de explicar nuestra posición frente al proyecto que va a ser sometido a la consideración de esta asamblea. Para nosotros, señor presidente, se trata tan sólo de un proyecto más, ante el cual adoptamos la misma actitud que hemos adoptado ante todos los proyectos que reclamaron nuestra atención y nuestro estudio; actitud que, por otra parte, obedece al plan de reformas que hemos venido a servir y a defender, cumpliendo con el mandato expreso de nuestros electores. Autores, a nuestra vez, de un proyecto de nueva constitución, en el que hemos traducido y aplicado dicho programa, los otros proyectos, naturalmente, los aceptamos

en todas aquellas partes que puedan tener algo de común con el nuestro, y los rechazamos en todo aquello que, siendo distinto, no es, a nuestro juicio, mejor. Y cuando una vez rechazadas nuestras proposiciones, nos es posible todavía seguir luchando por nuestro programa, oponiéndonos al triunfo de las proposiciones que más se alejan de éste, o más lo contrarían, entonces, nosotros, señor presidente, optamos por aquellas que consideramos más cercanas a nuestras aspiraciones, o menos distantes, para evitar el triunfo de las más apartadas de nosotros. De esta línea de conducta, tan clara y precisa, no nos alejamos ahora; y eso es lo que tal vez haría casi innecesaria la exposición de nuestro criterio en esta oportunidad, criterio suficientemente conocido y explícitamente expresado en cada proposición que presentamos, en cada impugnación que hacemos a las enmiendas discutidas, y en cada voto que damos. Pero como queremos puntualizar bien todas nuestras actitudes, yo he de permitirme distraer la atención de la honorable asamblea, para dejar constancia, en forma explícita, de nuestra manera de pensar en lo tocante a este asunto. Fruto y condición de un acuerdo político entre los dos grandes partidos rivales de este país, el proyecto que vamos a estudiar, reclama de nosotros, que no hemos sido

parte, ni teníamos por qué serlo, en las negociaciones, y no hemos contraído, por lo tanto, a ese respecto, compromiso alguno, la misma disposición de ánimo que nos imponen, frente a todos los proyectos y a todas las enmiendas, nuestro programa, nuestras ideas, nuestros puntos de vista, a los cuales no renunciamos, sino que, por el contrario, los mantenemos en su más completa integridad. Sin más compromiso que el de obedecer fielmente al mandato imperativo de nuestros electores que, por otra parte, condice perfectamente con nuestras convicciones íntimas, nosotros podíamos aceptar algunos puntos de este proyecto y debíamos rechazar otros; y es, en tal virtud, que firmamos discordes en diversas partes el proyecto de cuyo informe acaba de darse cuenta. Esto quiere decir que, si a nuestro entender, el proyecto no es bueno, es mucho mejor que la perspectiva a que quedábamos avocados si este plan de enmiendas, condición y substancia del convenio partidista, no llegaba a concretarse y a asegurarse. Por eso entendimos siempre que era un bien para el país que los dos partidos tradicionales se avinieran, transando el pleito que venían manteniendo en torno de la reforma constitucional, siquiera sea para despejar los horizontes políticos de la nación y poner fin a una situación molesta, casi intolerable,

de inquietudes crecientes. El acuerdo, desde luego, salvará la parte ya realizada de la obra de esta convención: el voto secreto y la representación proporcional, dos preciosas conquistas que no hubieran podido incorporarse a nuestra constitución, como ninguna otra de las que hubieran merecido la sanción de esta asamblea, si el partido del poder se hubiera mantenido en su abierta hostilidad, en su franca oposición, dispuesto a anular en el plebiscito de ratificación popular, todo cuanto hiciéramos nosotros aquí, mediante la aplicación de aquel famoso proyecto interpretativo que no quiero calificar ahora por no agitar el ambiente sereno en que se viene desenvolviendo este acto. Era, pues, conveniente para los altos intereses nacionales que los dos partidos arribaran a un avenimiento, y así lo manifestamos claramente en nuestros periódicos, en nuestros actos de propaganda y en todas las ocasiones en que tuvimos oportunidad de hacerlo. Pero si nos alegramos que los dos partidos hayan realizado este acuerdo, verdaderamente tranquilizador, esto no quiere decir que estemos conformes con todo el proyecto que le sirven de base. Aceptamos, claro está, las partes relativas a las garantías electorales y otras que coinciden con nuestros puntos de vista en materia de derechos políticos; pero rechazamos

muchos de esos artículos, entre ellos, naturalmente, aquel que le regala a la Iglesia los bienes costeados y sostenidos con el concurso de la nación; y como si no fuera bastante ese regalo, exime a los templos de impuestos y contribuciones, en un país donde las fábricas, los talleres, las industrias y comercio útiles, deben sobrellevar los impuestos más abrumadores y las patentes más antieconómicas. Declaramos sí, que es mejor, que es preferible para la república, la implantación de este plan de enmiendas con todos sus defectos, que la perspectiva de ver anulada por completo la obra de la convención nacional por medio de un golpe de estado, disimulado bajo formas legales, y que la perpetuación del actual código político. Pero como entendemos que debe dársele al país una constitución menos imperfecta y deficiente que la actual, y que esta otra proyectada por los convencionales blancos y colorados oficialistas, nosotros no podemos menos de lamentar que las dos grandes agrupaciones históricas, de cuya fuerza depende que tengamos nueva constitución, porque uno es mayoría en el seno de esta asamblea, y la otra tiene el poder, no hayan podido ponerse de acuerdo sino sobre la base de un proyecto tan poco satisfactorio y hasta tan lleno de inconvenientes. Resumiendo estas consideraciones en una decla-

ración sintética, he de decir, que la delegación socialista, ve sin duda con satisfacción y con agrado, porque a lo menos se salvan de ese modo conquistas de tan capital importancia como las que dejo consignadas, el que blancos y colorados hayan conseguido avenirse sobre la manera de llevar a cabo la reforma constitucional; pero deploramos, y lo deploramos profundamente, que no hayan sabido o no hayan querido hacerlo mejor". Se extendió luego sobre la naturaleza de las reformas que en su concepto debió abarcar el nuevo código constitucional. Sostuvo que no debían limitarse a modificar la organización política; que la organización debía sustentarse en la acción inteligente de la ley, ya que es una verdad vulgar que se ha ensanchado el campo de la actividad del estado.

Por su parte el señor Antuña dijo: "Me parece propicia la oportunidad para decir unas palabras sobre la actitud de la Unión cívica, frente al pacto celebrado; voy a hacerlo en una forma brevísima, muy sintética, no solamente porque, como acabo de decirlo, no tuve jamás la intensión de preparar un alegato en favor de esa actitud, sino porque, además, siendo negativa la actitud de la Unión cívica frente a la extensión de la obra de la reforma, me parece que poco hay que decir en ese sentido. Yo dije

en la comisión de constitución, y lo reitero ahora, que la actitud de mi partido, frente al acuerdo, se definía bien, expresando que permanecía al margen del mismo, hecho por lo demás, perfecetamente notorio. Claro es que tratándose de un partido que no ha pactado, el proyecto para él no debe ser considerado como algo indivisible, según deben considerarlo los partidos que lo subscribieron, sino como algo perfectamente divisible, y frente a cuyas distintas cláusulas, por consiguiente, es posible hoy una actitud afirmativa, mañana una actitud negativa en las diversas discusiones particulares. No significa esto, señor presidente, que nosotros, los delegados de la Unión cívica, ajustemos nuestra actitud dentro de una situación de perfecta crítica a quienes han consumado el acuerdo y a quienes lo subscriben. Perfecta cuenta nos damos de que es una obra de transacción, una obra que no traduce plenamente la aspiración ideal o máxima de los partidos que en ella han intervenido, ni de las personas que la han negociado en una forma especialísima; pero desde el momento en que estamos fuera del pacto, conservamos nuestra plena libertad de opinión; este reconocimiento de la situación en que han estado colocados los negociadores que lo subscriben nos deja, como es obvio, en la perfecta inde-

pendencia de nuestras convicciones y de nuestro juicio frente a cada una de las diversas partes del proyecto. El delegado de la Unión cívica firma discorde en cuanto a la extensión de la obra constitucional, pero no por expresar que los códigos políticos deban revestir tal o cual latitud determinada, ni que la Constitución de 1830 es una obra intangible, irreformable, perfecta, sobre la cual la mano de los hombres no haría otra cosa que deformarla o perjudicarla. El delegado de la Unión cívica ha firmado discorde en cuanto a la extensión de la obra constitucional, obedeciendo a los antecedentes de su partido frente al proceso reformista. Antecedente fundado en las circunstancias políticas. La plataforma electoral de la Unión Cívica fué de un antireformismo neto y categórico en todas las materias no relacionadas con el sufragio. Consecuentes con esa actitud, los delegados de la Unión Cívica formularon en un proyecto, que se sometió a estudio de la comisión respectiva, esa plataforma negativa, estableciendo simplemente en el proyecto las disposiciones relativas al sufragio, en que se establecía la representación proporcional, el voto secreto y obligatorio, y algunas otras de las normas cardinales sobre las cuales la generalidad está conforme. Una vez más, en concordancia con esos prece-

dentes, los delegados de la Unión Cívica formularon en un proyecto, que se sometió a estudio de la comisión respectiva, esa plataforma negativa, estableciendo simplemente en el proyecto las disposiciones relativas al sufragio, en que se establecía la representación proporcional, el voto secreto y obligatorio, y algunas otras de las normas cardinales sobre las cuales la generalidad está conforme. Una vez más, en concordancia con esos precedentes, los delegados de la Unión Cívica entienden que está en desacuerdo absoluto con su programa y con las aspiraciones de sus electores, un pacto que, como el ya sometido a estudio de la Convención nacional constituyente, abarca casi todos los capítulos constitucionales. Por consiguiente, los delegados de la Unión Cívica, por la clara lógica de las circunstancias en que están colocados y por sus propias convicciones, entienden que deben votar negativamente en la discusión general las diversas reformas planteadas. Pero esto no significa que deban reducir su actitud a esta absoluta negación. Después de la discusión general vendrán las discusiones particulares sucesivas, dentro de las cuales es obvio que los delegados de la Unión Cívica, participando en el debate, llevarán su modesto concurso a favor de las soluciones que crean mejores. Esta es, por otra parte, la actitud

que ha asumido el delegado de la Unión Cívica en la comisión de constitución. En la primera sesión que esta comisión celebró, este delegado propuso, como cuestión previa, la de la extensión de la reforma. Vencido por el voto de la mayoría, entró, sin embargo, al estudio de las diversas cuestiones planteadas en el curso de la discusión particular, aportando su voto y su opinión en cada caso".

A raíz de esta disertación, fué sancionado en general el proyecto. Se aprobaron luego, las enmiendas propuestas a los capítulos I y II. Comprenden disposiciones sobre la ciudadanía y sobre organización y funciones del Poder legislativo. Acerca de este último punto las modificaciones tienden a limitar la "omnipotencia ejecutiva". Establecen ellas disposiciones como las siguientes: "Todo legislador puede pedir a los ministros de estado los datos e informes que estime necesarios para llenar su cometido. El pedido se hará por escrito y por intermedio del presidente de la cámara respectiva, el que lo trasmitirá de inmediato al ministro. Si el ministro no facilitare los informes, el legislador podrá solicitarlos por medio de la cámara a que pertenezca" (art. 49 de la nueva constitución). "Cada una de las cámaras tiene facultad, por resolución de la tercera parte de sus miembros, de hacer venir a su sa-

la a los ministros de estado para pedirles y recibir los informes que estime conveniente, ya sea con fines legislativos, de inspección o de fiscalización" (art. 50, id). "Las cámaras podrán nombrar comisiones parlamentarias de investigación o para suministrar datos con fines legislativos" (art. 51, id.). Se mantiene la existencia de una comisión parlamentaria permanente durante el receso, investida de las facultades del congreso antes enunciadas. Dicha comisión permanente podrá también convocar a la asamblea general ordinaria y extraordinaria. Aparte de ello, el período ordinario de sesiones se extiende "desde el 15 de marzo de cada año hasta el 15 de diciembre, o sólo hasta el 15 de octubre en el caso de que haya elecciones de representantes, debiendo en tal caso la nueva asamblea empezar a sesionar el 15 de febrero siguiente. La asamblea se reunirá en las fechas indicadas sin necesidad de convocatoria especial del Poder ejecutivo. Por razones graves y urgentes, las cámaras, así como el Poder ejecutivo, podrán hacer cesar el receso" (art. 38). Aparte de ello, el congreso podrá ser convocado también por el Consejo nacional de administración.

Como se ve, todas las disposiciones tienden a establecer garantías efectivas de que el Poder ejecuti-

vo no podrá prescindir del Poder legislativo y aprovechar su receso para contrariar su acción constitucional.

El capítulo III tiene por título *Del Poder ejecutivo: sus atribuciones, deberes y prerrogativas.* Al iniciarse la discusión tomó la palabra el señor Vidal. Condenó la forma arbitrada para la organización dual del Poder ejecutivo. Dijo: "La enmienda 13 al artículo 72 de la Constitución vigente establece "que el Poder ejecutivo es delegado al presidente de la república y al Consejo nacional de administración". No es, como podría entenderse a primera vista, una coexistencia del presidente de la república y un consejo nacional de administración que obrarían armónicamente, que participarían en el desempeño del Poder ejecutivo único: se trata de una división efectiva del Poder ejecutivo. En una parte, el presidente de la república con el ministerio de guerra y el de relaciones exteriores; en otra, el consejo de administración con el ministerio de industrias, obras públicas e instrucción pública, y una zona media en donde se mueven las dos entidades con atribuciones diversas para unos y otros de los componentes. Es algo así como el rey en París, con su corte, y los protestantes en la Rochela, con su parlamento, su ejército y sus plazas fuertes. Dentro

de la ciencia constitucional, esta organización es tan anómala, tan caprichosa, que puede compararse con lo que en el campo del arte son esas concepciones tan hermosas de la fantasía que nos ha dejado la mitología griega o las religiones primitivas, o algo así como las quimeras que adornan la fachada de Nuestra Señora de París. Se ha procedido con un criterio inaceptable queriendo conciliar cosas que son inconciliables, porque son antagónicas: no hay transacción posible entre el gobierno colegiado y el gobierno unipersonal. Los constitucionalistas que en el futuro estudien la constitución de la república, si este proyecto llega a ser efectivamente la carta fundamental de nuestra nacionalidad, no se explicarán cómo ha podido concebirse una organización semejante; tendrán que ir a la fuente, y encontrarán en el informe de la comisión la explicación de la organización dada a la república. En este informe se dice que este proyecto "es el fruto de un acuerdo constitucional efectuado por los representantes de las dos mayores fuerzas políticas del país, y aun cuando se puedan suscitar discrepancias sobre tal o cual parte aislada del proyecto, vuestra comisión lo ha aprobado, entendiendo que el acuerdo debe ser apreciado en su conjunto, donde si cada uno cede algo de sus ideas, obtiene, en cambio, el triunfo de

postulados que considera útiles a la vida de la república". Por consiguiente, es en una transacción, en una concesión de unas ideas a otras, que se encuentra la explicación de esta organización; pero, como decía, se trata de cosas inconciliables. Los partidos en este pacto han procedido como dos médicos que, estando a la cabecera del enfermo, discutiesen ardientemente, apasionadamente, sobre la aplicación al paciente, de dos remedios que fueran antagónicos; que uno, por ejemplo, creyera que al enfermo debería dársele cafeína, y el otro morfina, y después de un largo debate se pusieran de acuerdo en darle al enfermo una inyección de cada medicamento. Lo que sería inaceptable del punto de vista médico, lo es igualmente en la ciencia constitucional. Además, los representantes del partido político a que pertenezco consideran que se ha transado en un punto en que no cabía transacción, por cuanto existía ya sentencia definitiva, pronunciada en el veredicto eleccionario del 30 de julio. Se pretende salvar las críticas a este proyecto, diciendo que era un medio de salvar grandes dificultades políticas del presente. Entiendo que el argumento no tiene sino una fuerza relativa. Soy partidario, en general, de las transacciones, sobre todo en política, porque creo que las ideas absolutas, en la prác-

tica, no llevan a buen resultado; pero creo que cuando están en pugna el presente y el porvenir, no cabe ninguna duda sobre la resolución a tomarse. Las dificultades actuales podrán ser todo lo graves que se quiera, pero por ello no debe sacrificarse el porvenir de la república, que quedaría comprometido, dándole al Poder ejecutivo una organización tan inconveniente".

Hace un caluroso elogio del ejecutivo unipersonal. Cita en su apoyo las opiniones de Hamilton y de Wáshington, así como las siguientes palabras de Barthelémy en su conocida obra *Le rôle du pouvoir executif dans les républiques modernes,* acerca del gobierno colegiado de Suiza: "El ejecutivo en Suiza no está tan suprimido de hecho como podría hacerlo creer la pura teoría constitucional. Por ello, por no estar tan suprimido en el hecho como en la teoría, ha podido funcionar sin demasiados inconvenientes para ese país. Está sin embargo, en una situación de subordinado, y si esta subordinación no ha sido más desventajosa para la Suiza se explica por circunstancias que se encuentran difícilmente en otros países. Por la diferencia que ha establecido entre el ejecutivo cantonal y el ejecutivo de la confederación, el pueblo suizo ha indicado que cuanto más importan-

cia adquiere un estado, en más enérgico se convierte el ejecutivo. A pesar de las circunstancias particularmente favorables, la Suiza ha tenido que sufrir las consecuencias de la debilidad de su ejecutivo, y muchos publicistas, que son autoridad en Suiza, lo testimonian. La Suiza nos da un ejemplo que no debemos imitar: la experiencia que ha hecho, apoya la concepción de un ejecutivo independiente y enérgico". De manera, agrega, que tanto la teoría como la práctica no pueden invocarse en favor del sistema de gobierno colegiado. Un gran argumento se hace contra el gobierno unipersonal; este argumento se repite hasta el cansancio por todos los sostenedores del gobierno colegiado. El gobierno unipersonal, dicen, es el gobierno de la opresión, es el gobierno de la omnipotencia de un hombre. El argumento podrá ser cierto; sobre todo, habrá podido tener aplicación en nuestro país, en que, frente al resorte del ejecutivo, no se encontraba organizada en la forma debida la gran fuerza de la opinión nacional, que está representada por el cuerpo legislativo. Nuestra vieja Constitución no organizó sino rudimentariamente el sufragio. No estableció en ese capítulo todas las disposiciones necesarias para garantir la eficacia y la libertad del voto. No debemos culpar a los constituyentes del año 30 ese va-

cío, por cuanto era muy explicable que en ese momento no se tuvieran las ideas hechas que hoy se tienen acerca de ese problema fundamental de orden político. Pero, si el reproche puede no hacerse a los constituyentes del año 30, en cambio las generaciones siguientes han tenido en la ley toda la amplitud posible para establecer las bases de la verdad del sufragio con toda amplitud y en su más grande alcance. En esta materia, sucesivamente, fueron haciéndose conquistas, y pudimos ver en la elección a que dió lugar la lucha para la formación de esta asamblea constituyente, hasta qué punto podía avanzarse en este sentido. Con sufragio verdaderamente organizado, con leyes electorales que garantan la independencia y la libertad del voto, no hay que temer los avances ni las omnipotencias del Poder ejecutivo. No hay Poder ejecutivo omnipotente, no hay Poder ejecutivo opresor, cuando existe una asamblea legislativa consciente de sus atribuciones y convencida de su misión, que limite los actos indebidos del Poder ejecutivo y que pueda, en todo caso, hacer efectivas las responsabilidades que la constitución consagra".

El señor Antuña, representante de los católicos, quien, como hemos visto, sostenía el rechazo integral de toda reforma, condenó también la fórmula dual

del ejecutivo. Dijo: "La idea de limitar las atribuciones del Poder ejecutivo aparecía como el fundamento común de dos corrientes muy distintas de opinión. La una entendía que debía corregirse el mal dividiendo, dentro del solo Poder ejecutivo, la suma de facultades actualmente en manos de éste, aumentando el número de voluntades llamadas a ejercerlas, pluripersonando, en una palabra, la entidad en que debían radicar aquéllas; perseguía, en definitiva, esta corriente de opinión, la implantación del Poder ejecutivo colegiado. La otra corriente de opinión consideraba que, con aumentar el número de voluntades llamadas a ejercer las facultades del Poder ejecutivo no se corregiría eficazmente el mal, y pretendía, por consiguiente, disminuír la autoridad a ese mismo poder, y en cuanto fuese posible, dentro del régimen institucional, disminuirla en provecho del Poder legislativo, con lo que se procuraría, en la práctica, la preeminencia que la teoría constitucional atribuye al parlamento, teoría antigua, que ya presenta ciertos atributos de constancia, pues que, según ha podido señalarse, es de doctrinadores distintos y distantes, desde Rousseau hasta Wilson. Ninguna de esas tendencias ha triunfado íntegramente en la presente realización constitucional. Este capítulo de enmiendas ni establece el colegiado

único, ni adopta como principal vía para la racional delimitación del Poder ejecutivo la de descongestionar de autoridad a este poder, fortificando firmemente, de paso, la independencia del organismo parlamentario. Y no cabe duda de que esta última era la vía realmente eficaz y práctica para corregir el mal señalado, mucho más eficaz y práctica que la de adjuntar al colegiado un poder unipersonal, fórmula ésta que, si en los casos de discordia entre esas entidades ofrece los inconvenientes indudables que señalaré de inmediato, en los casos de avenimiento inalterable entre las mayorías del consejo y los presidentes de la república, mantiene dentro del solo Poder ejecutivo más o menos la misma suma de atribuciones que en la actualidad y más o menos el mismo peligro de avances, peligrosos, incontrarrestables".

Después de algunas consideraciones en el mismo sentido, agregó: "Lo principalmente defectuoso en el proyecto en debate, no es pues, que se procure substraer de la autoridad directa del presidente de la república el dominio industrial del Estado, sino que, dentro del campo preciso, inconfundible y típico de las funciones ejecutivas, aun las más específicas y primarias, el proyecto cree dos poderes, uno al lado de otro, si se logra mantener entre ellos el

ideal equilibrio, o francamente yuxtapuesto si ese ideal equilibrio se rompe ante el influjo incontenible de las circnustancias. Es el ejecutivo dual, dividido, estrangulado; es la xicofagia institucional, lo que implica un defecto fundamentalísimo en el proyecto del acuerdo. Imposible negar, en esa situación especialísima, la más amplia fuente de conflictos que no lleguen a proporciones desmesuradas. Puede existir ocasión, en el curso de la discusión particular, para señalar posibilidades concretas de esos conflictos; entre tanto, oportuno es destacar la íntima desvinculación existente entre los dos órganos del Poder ejecutivo que el proyecto crea y la coexistencia de facultades de ambos sobre los mismos tópicos. El proyecto establece que el Poder ejecutivo será desempeñado por un presidente de la república y un consejo nacional de administración, cuyas atribuciones desbordan enérgicamente, sin duda, sobre los límites que esa denominación sugiere. Y son de indudable importancia los puntos de contacto de las órbitas jurisdiccionales de una y otra entidad. Las designaciones de jefes políticos, las iniciativas sobre impuestos, sobre empréstitos, sobre formación del presupuesto general de gastos, sobre circulación monetaria o fiduciaria, y aun las relacionadas con los tratados internacionales, forman ese campo común

de intervención en que, a veces, una de aquellas entidades interveine solamente con su dictamen, en tanto que la segunda entidad resuelve, al paso que, otras veces, ambas entidades deben concurrir a la resolución misma. Si se prescinde de la hipótesis de un inalterable avenimiento entre las mayorías del consejo y los presidentes de la república, un avenimiento subalterno, de índole política, extrainstitucional, es decir, si se prescinde de una mala hipótesis, es incalculable, pues, el número de conflictos que puede surgir de aquella situación. Y considérese la amplitud de funciones que el proyecto reconoce al consejo de administración en materia de hacienda, de instrucción pública, de obras públicas, de trabajos de asistencia, de higiene, de aplicación de leyes electorales, de nombramiento de jefes políticos, y, además, genéricamente, en todas las cuestiones de administración que no se hayan reservado expresamente al presidente de la república, que dispondrá, en definitiva, de la fuerza material; y para advertir, la importancia de ese consejo erigido frente a un presidente de la república que dispondrá, en definitiva, de la fuerza material, y para advertir consiguientemente, la importancia de los conflictos radicales que pueden surgir entre uno y otro poder. Pero se dirá que si esos conflictos surgen bastará

con recurrir al Poder legislativo para que los dirima; y, efectivamente, cuando esos conflictos sean de índole jurisdiccional, así deberá procederse. Pero esta circunstancia, independiente por entero de la obsrvación que formulo, deja indisminuído e intacto el inconveniente gravísimo, consistente en que dentro del seno del solo Poder ejecutivo se agiten dos órganos del mismo en actitudes contrapuestas u hostiles".

Insistió en las opiniones expuestas en *El federalista* sobre la unidad del ejecutivo y sostuvo al terminar, como en los párrafos transcriptos, que la aceptación de la reforma será perjudicial para la vida de la democracia.

A esta altura del debate, intervino en él el miembro informante, señor Buero. Comenzó así: "Mucho podría decir, como colegialista convencido, sobre las ventajas que la forma colegiada importa, a mi juicio, para la buena marcha política y administrativa del país; sólo que, como hablo en nombre de una comisión en cuyo seno los pareceres están divididos, he de ser cauto en mis expresiones y he de procurar en todo momento reflejar la media dominante en el seno de aquella misma comisión. Por consiguiente, ha de tenerse presente que cuando yo defienda algunas fórmulas consagradas en el capítulo

relativo a la organización del Poder ejecutivo, éstas no siempre coinciden con mi sincera opinión personal, porque no ha de olvidarse, señor presidente, que si en este pacto constitucional todos o casi todos teníamos divergencias doctrinarias, algunas de ellas irreductibles, todos también abrigábamos el propósito conjunto e individual de realizar para el país una obra patriótica que le asegurase días felices de paz y de concordia. Se podría, pues, sintetizar la situación de los negociadores, diciendo que, discordes doctrinariamente, coincidían políticamente en soluciones que se basaban en concesiones mutuas".

Hace mención de las disidencias producidas y de la forma en que se convino el pacto de los partidos. Dice a este respecto: "Había en ambos partidos políticos dos fuertes corrientes de opinión absolutamente antagónicas. Dentro del partido colorado, los partidarios de la fórmula pluripersonal y los sostenedores de la unipersonal, y dentro del partido nacionalista existían también partidarios de una y otra fórmula. El hecho es, señor presidente, que de ese choque de tendencias ha surgido un concepto que parece hallar resistencias en la asamblea, porque se le consilera anómalo ,antiarmónico e irregular, hasta el punto de que el señor constituyente Vidal le compara metafóricamente a los tritones bimorfos y a

los sátiros capripedes. Se puede demostrar, sin mayor dificultad, que esas irregularidades no son más que aparentes, porque haciéndose caudal, como se ha hecho aquí, de que el Poder ejecutivo debe ser todo celeridad, presteza, energía, se olvida que el proyecto en discusión pone en manos del presidente de la república el ejército, la policía y las relaciones exteriores, es decir, que en los casos en que esa presteza y unidad sean necesarias, la constitución permite que se hagan efectivas. Los cometidos que se otorgan al consejo de estado tienen una característica predominante administrativa y exigen ante todo, más que la celeridad y la presteza, la deliberación y la reflexión ponderadas. Por estos motivos han podido conciliarse esas dos tendencias, sin que los partidarios del Poder ejecutivo, fuerte y rápido, hayan abdicado de sus ideas. Se dijo también aquí que lo que hacía deleznable la constitución que surgiera de este debate, sería ese carácter de precariedad o transitoriedad, porque la carta nueva ha salido de una situación política difícil, de suyo transitoria; pero, señor presidente, se olvida que el mismo proyecto permite estabilizar cuanto sea necesario la constitución que votemos en esta asamblea, porque él consagra procedimientos de reforma que aseguran, en absoluto, la permanencia, siempre que esa perma-

nencia sea, en realidad, necesidad y voluntad del país".

Después de un diálogo provocado por los opositores al pacto constitucional y a la fórmula política en discusión, el señor Buero destaca el significado de las disposiciones propuestas acerca del modo de sancionar las reformas ulteriores. Dice luego, refiriéndose a los ejecutivos fuertes: "Para basar esta argumentación se ha citado la palabra de Alberdi, y se ha dicho también que Hamilton y Wáshington la habían preconizado: el uno en su despedida al pueblo americano, y el otro en un libro ya famoso. Es cierto, señor presidente, que en los momentos en que estos prohombres hablaron, el gobierno fuerte era algo más que una exigencia de un tratadista de derecho constitucional: era una necesidad vital, porque se trataba de países que comenzaban recién a organizarse y que debían luchar a un tiempo mismo contra el peligro externo y la anarquía interior. En momentos de concreción biológica, de formación reciente, la unidad, la fuerza, la energía, son condiciones indispensables de vida, y nada tiene, pues, de extraño que los intérpretes de esas necesidades colectivas les dieran una forma tan categórica; pero muy otra, seguramente, habría sido la opinión de los próceres citados si hubiera de apli-

carse el concepto del Poder ejecutivo en épocas normales en que privan, no la celeridad, la presteza y la energía, sino, por el contrario, la decisión fría y madura, la escrupulosa fiscalización administrativa y el conjunto de conocimientos variadísimos que debe poseer quien está al frente de la administración. Los argumentos, pues, deben restringirse a su valor efectivo, y el calificativo que aplican los tratadistas y hombres de estado debe considerarse en función de la situación política en que fueron emitidos. El señor constituyente Vidal nos citaba también el caso del ejecutivo pluripersonal en Suiza, y recordaba que ese ejecutivo pluripersonal asumía características muy diferentes de las que aparecen consagradas en este proyecto. Es exacto, señor presidente; pero me permitiré hacerle una rectificación al distinguido colega en cuanto a que, si bien es cierto que el ejecutivo suizo fué en su origen un congreso de plenipotenciarios encargado de limitar y contrapesar las diferentes influencias de razas, nacionalidad y lenguas que se podían advertir en el mundo político suizo, también es exacto que con el transcurso del tiempo ese consejo federal ha llegado a obrar como un cuerpo colectivo encargado de la administración y ha perdido ya en absoluto su carácter de congreso de plenipotenciarios, armados de iguales derechos y

animados de iguales ambiciones. Por consiguiente, aparte de lo peligroso e inconducente que es aplicar con demasiada estrictez los ejemplos históricos, ocurrió, en el caso de Suiza, que la práctica, lejos de pronunciar su veredicto contra ese consejo, lo ha dado en sentido favorable, porque no se registra ninguna opinión todavía que acuse a ese organismo de detener o de hacer ilusorio el progreso de aquel país democrático. Respecto al argumento de los ejecutivos fuertes, mucho podría decirse. Sin embargo, quizá baste con una ligera observación de carácter actual, para que nos convenzamos de que la evolución política contemporánea no tiende a exagerar esas condiciones en cierto modo monárquicas de fuerza y unidad del ejecutivo".

Nuevas interrupciones se sucedieron. Un señor constituyente hizo alusión al llamado régimen parlamentario de gobierno, a quien replicó el señor Rodríguez Larreta (don Eduardo), diciendo: "El parlamentarismo es una fórmula mixta también, de unipersonal y colegiado". El señor Buero se adhirió a estas palabras. Fué nuevamente interrumpido y terminó después de exclamar en medio de las interrupciones de que era objeto: "La democracia, en realidad, se opone a la concentración de poderes en una sola persona: esa es la tendencia universal". Al

terminar lo hizo en esta forma: "Se dijo también que ante un régimen de sufragio libre como el que implantamos en la nueva carta magna, no era necesario cuidar de disminuir las facultades del presidente de la república. Sin duda alguna una cosa no es contradictoria con la otra; son reformas que conducen a lo mismo: el sufragio libre, a hacer que los poderes públicos sean la expresión genuina de la voluntad popular, y el Poder ejecutivo, tal como lo hemos planteado, a hacer que las decisiones de esos mismos poderes tengan entre sí ese juego de contrapesos y balanzas a que se refería el señor constituyente Antuña, contrapesos y balanzas que están distribuídos con tal equidad que impedirán en todo momento que uno u otro de los componentes de los diversos poderes avasalle a los demás. Y en ulterior término, señor presidente, quedará la apelación a la asamblea nacional que ha de decir en definitiva; y como última sanción, todavía, la voluntad popular, porque tanto el consejo de estado como el presidente son elegidos por el voto directo del pueblo y por sufragio secreto. Las sanciones, pues, los contrapesos y las balanzas, no han sido olvidados, como se pretende. Esos conflictos que con tanta preocupación señalaba el señor constituyente Antuña, pueden producirse porque no es prudente hacer afir-

maciones para el futuro; pero si se producen, está prevista la fórmula para que ellos sean dirimidos sin perjuicio para el país y sin desmedro de las instituciones. Y si, señor presidente, todas las balanzas y frenos a que me vengo refiriendo dieran resultados negativos, debemos tener la confianza de que el país sabrá pronunciarse en el sentido de sus intereses. Yo no creo, como el señor constituyente Antuña, que esta constituyente deba ser la tierra de promisión que ha de depararnos el definitivo descanso. El la acusa de que no va a ser solar de reposo y yo estoy de acuerdo con él: no va a ser solar de reposo, antes bien, va a ser crisol de renovación y de lucha, porque, en mi concepto personalísimo de la existencia, no existe ni tierra de promisión ni solar de reposo: existe sólo un gran mundo de lucha y de trabajo. La constitución que de aquí salga será, señor presidente, como todos los organismos vivos que han sido engendrados en el dolor y en el combate; tendrá sus defectos y podrá herir el afán de armonía y de simetría de algunos espíritus selectos; no satisfará los radicales impulsos de algunos, ni las opiniones exageradas de los doctrinarios; pero abrigo la plena confianza de que si quienes han de cumplirla se inspiran en el espíritu de quienes la negociaron, esta constitución será para el país, no

la tierra de promisión, en la cual no creo, sino una tierra de paz y de concordia, de trabajo común, bajo la éjida de una misma institución y de un mutuo respeto".

A continuación usó de la palabra el señor Campisteguy, quien impugnó la reforma en proyecto. Dijo: ¿"Cuáles son las ventajas que nos ofrece la división del poder ejecutivo entre dos autoridades, una plural y la otra unipersonal? El informe de la comisión dictaminanate no encara este problema. Ese silencio me obliga a concretarme a enunciar los inconvenientes que yo encuentro en esa forma de organización del poder ejecutivo. En realidad, las enmiendas que se van a introducir en la sección VII no han sido instituídas sobre la base plena del gobierno colegiado, sin que esto importe negar que se ha dado un paso hacia la realización de esta fórmula de gobierno. El consejo de administración, tal cual está organizado, está muy lejos de parecerse al colegiado suizo o al otro criollo que fué aprobado por aclamación en la asamblea que los colegialistas realizaron el año pasado en los salones de La Lira (1). Es imposible que los defensores de esta reforma puedan invocar el apoyo de disposiciones similares

---

Se refiere a una asamblea política del partido colorado.

contenidas en las constituciones de otros países. Acudiendo a las constituciones de la Unión americana, podrán hallarse ciertas disposiciones de carácter local, de corte exclusivamente norteamericano; pero no podrá citarse un solo estatuto que divida el Poder ejecutivo en dos cuerpos con sus respectivas cabezas, creando así dos organismos que ni siquiera actuarán aisladamente dentro del límite de sus atribuciones, pues así como el presidente interviene en la confección de los presupuestos, en los proyectos de impuesto, en la consolidación de la deuda pública, el consejo de estado también procede de la misma manera, proponiendo ternas de candidatos para la provisión de las jefaturas políticas. Esa falta de precedentes constitucionales que prestigien esta reforma es la demostración más palmaria de que el país se internará en una región desconocida, inexplorada, quizá demasiado escabrosa para eludir los peligros a que estará expuesto, ensayando una fórmula improvisada en el tira y afloja de pretensiones opuestas. Mientras las ideas políticas y los propósitos administrativos profesados por el presidente de la república y el consejo de estado concuerden en el desarrollo de sus aspiraciones y las finalidades que persiguen, las apariencias darán la razón a los que estiman posible el ejercicio del poder ejecutivo en

dos organismos de la misma índole y de igual categoría. Entendiéndose esas dos autoridades, nada grave podrá ocurrir que impresione el ánimo público. El presidente de la república ejercerá sus facultades, el consejo de administración las suyas, y no incurriré en una afirmación infundada, si agrego que en los casos de intervención de una autoridad sobre otra, esa intervención se deducirá simplemente a conversaciones familiares. Así, cuando el consejo de estado proponga ternas de candidatos para la provisión de jefaturas políticas, ese acto será precedido de una especie de "entente" entre el proponente y el que debe elegir. Algo parecido acontecerá con los proyectos de presupuesto, con la creación de impuestos y con la consolidación de la deuda pública. Antes de que esos asuntos sean sometidos a la consideración del presidente de la república, el consejo de estado tendrá la precaución de solicitar el acuerdo de este funcionario para evitar las divergencias que pudieran surgir a consecuencia de un desacuerdo de voluntades; pero aun en este caso, que es el mejor que puede imaginarse en la situación que creará el nuevo sistema de gobierno, yo no atino a dar con los beneficios que esta nueva organización reportará a los intereses públicos".

Sostuvo luego que el consejo de estado, por el

hecho de ser elegido popularmente, resultará, en definitiva y fatalmente, un cuerpo político que pondrá en jaque al presidente. De ahí, de esa falta de armonía en el gobierno, surgirán conflictos inevitables.

"Sería imposible, agregó, imaginar los razonamientos, las divergencias, las pendencias y los choques que se producirían si surgiese esta oposición de intereses políticos entre las dos autoridades que integran el Poder ejecutivo, sobre todo después de haberse programado que es un deber de los más altos funcionarios, es decir, del presidente y de sus ministros, intervenir en las luchas electorales y participar en las soluciones que se ventilen entre los partidos políticos. El aumento de un batallón, el refuerzo de las policías de campaña, el aumento de los operacios que están bajo la dependencia del consejo de administración, serán otros tantos semilleros de discordia entre estos dos organismos que integran el poder ejecutivo, y que el poder legislativo podrá resolver en el terreno de la identidad, pero jamás en el de los hechos, pues ese espíritu de hostilidad seguirá en pie mientras no desaparezcan las causas que lo han provocado. Y si esto ha de suceder en una situación relativamente tranquila, normal, ¿qué es lo que ha de acontecer en los prolegómenos de una lucha electoral y durante el curso de ella, cuan-

do las pasiones políticas están caldeadas y domina en el corazón de los hombres un espíritu de acometividad? Lo más grave de la distribución de las facultades del poder ejecutivo entre dos organismos, uno plural y otro unipersonal, es que mentendrá en estado activo esa lucha que se ha entablado desde hace cinco años entre los partidarios de los gobiernos unipersonal y plural, perturbando el criterio de las masas populares, a las cuales se les enseñará a creer que el bienestar político y social de la república depende del triunfo de una u otra tendencia. ¿Observa el presidente de la república una propuesta hecha por el consejo de administración? Los partidarios de la forma colegiada de gobierno atribuirán la causa del conflicto a la acción prepotente del poder ejecutivo, a quien calificarán de déspota, de autócrata y de dictador. En cambio, los partidarios del gobierno unipersonal atribuirán toda la responsabilidad a este régimen mixto, al cercenamiento de las facultades privativas del presidente de la república, en lo concerniente al nombramiento de sus delegados en los departamentos de la república. Fácil será concebir el espectáculo que ofrecerá nuestro escenario político si las disidencias políticas a que me vengo refiriendo extremaran su nota, convirtiendo a cada organismo en pregonero de las ex-

celencias del sistema que cada uno de ellos encarna. Esa propaganda, iniciada desde las alturas con un poderoso caudal de influencias, se extendería por todo el territorio de la república, incluyendo al cuerpo legislativo, que también participaría de las emociones de la lucha, impidiendo todo advenimiento patriótico y desinteresado, pues si ha sido enconada la lucha sostenida en el último quinquenio, enconada también será la que se sostenga en el futuro, habiendo intereses creados que suprimir y que los interesados defenderán como quien defiende un derecho propio".

Aludiendo al pacto constitucional, y a los intereses de orden político y electoral a que había respondido, dijo: "Para dar satisfacción a esos intereses se ha dispuesto que la primer elección de presidente de la república y del consejo de administración se realice por la actual asamblea legislativa, siendo así que para los nombramientos futuros ha de primar el sistema de la elección directa. Persiguiendo el mismo propósito se ha suprimido de la primera elección del Consejo de estado el voto secreto. Por una disposición de carácter transitorio, también se autoriza a cada uno de los partidos a tachar a un titular y a un suplente de los consejeros que elija el cuerpo legislativo. Se ha establecido que el presi-

dente de la república no puede formar parte del Consejo de administración, sin antes haber renunciado con seis meses de anticipación al cese de su mandato. Sin embargo, esa prohibición ha sido suprimida en la primera elección del consejo de administración. De esa manera, postergando fechas, suprimiendo requisitos e incrustando combinaciones calculadas para obtener soluciones determinadas, se elimina un candidato proclamado por el partido colorado oficialista; se saca a flote otra candidatura improvisada en unos cuantos días; se prohibe la entrada al consejo de estado del candidato eliminado, y se abren las puertas para que el actual presidente de la república pase sin solución de continuidad a desempe-.ar la primera presidencia del consejo de administración. Ha sido mi propósito, al enumerar estos hechos, demostrar que si después del triunfo del 30 de julio se ha llegado a esta solución, puede muy bien justificarse el temor que abrigan muchos ciudadanos de que en una fecha más o menos próxima, el semicolegiado que se está discutiendo se convierta en un colegiado íntegro, obedeciendo a los mismos impulsos que han primado en este momento histórico para la república. Antes de dejar el uso de la palabra, quiero recordar algo que muchos hombres que actúan en la dirección de los partidos polí-

ticos han olvidado con frecuencia. Un ilustre publicista belga y profesor de derecho constitucional, después de haber examinado el rol que las constituciones han desempeñado en los países regidos por el sistema constitucional, se hizo la siguiente pregunta: ¿Cuál es el régimen político más favorable? El mencionado publicista se contestó a sí mismo, declarando que, a su juicio, no había ninguna constitución buena o mala, considerada en sí misma; que a lo sumo había constituciones que se adaptaban al medio social y a la situación política de un pueblo; o en otros términos: que los pueblos eran más o menos aptos para gobernarse por sí mismos según el desarrollo que hubiera adquirido su educación política y según que sus tradiciones fueran más o menos sólidas. Este publicista espera poco de las revisiones constitucionales, cifrando sus esperanzas en la modificación de las costumbres y de los hábitos políticos que experimente un país determinado. La desaparición de las oposiciones anticonstitucionales, la formación de partidos bien organizados, dentro de los cuales se agrupen los ciudadanos para defender sus intereses comunes; el desenvolvimiento de la educación política, favorecido por una mayor participación del pueblo en los asuntos políticos; los sentimientos de tolerancia y de paciencia que con-

ducen a los hombres al reconocimiento de los derechos y de las libertades de sus advrsarios, son, a juicio de este publicista, los puntales en que debe apoyarse todo sistema representativo de gobierno. Yo pregunto, señor presidente: ¿Se conquistarán esos atributos políticos mediante la substitución de una forma de gobierno, dentro de la cual hemos formado nuestra contextura cívica, por otra forma de gobierno que no ha sido acreditada por la experiencia? Yo podría contestar categóricamente a este respecto; pero lo dejo reservado al fallo del porvenir, pues su sentencia adquiere, en la generalidad de los casos, carácter de irrevocable".

En el mismo orden de ideas se expresó el señor Mendiondo, quien dijo que su voto sería por la negativa "por considerar que en el capítulo de enmiendas en discusión hay fórmulas que son contrarias a la democracia, a la estabilidad y a la tranquilidad de la república". Encomió el régimen de gobierno imperante en los Estados Unidos; sostuvo que era inútil corregir la constitución si no se corregían los malos hábitos políticos y resumió su pensamiento en estas palabras: "Nuestro perfeccionamiento moral y material debe iniciarse, como decía un escritor nacional contemporáneo, como esas gigantescas obras del perforamiento de montañas, des-

de dos puntos opuestos a la vez desde arriba y desde abajo. Desde abajo, por una gran reacción en nuestros hábitos morales; desde arriba, por el propósito sincero de los gobiernos de encuadrar sus actos dentro de un programa de trabajo, de paz y de concordia, cuyos lineamientos generales traerán aparejada la felicidad común y el honor sin mácula de todos los orientales. Así, y sólo así, señor presidente, vigorizaremos el principio de la autoridad constituída, emanación del pueblo libre, uniendo al pueblo y al gobierno en una sola aspiración de paz y de justicia, superior a toda otra aspiración subalterna. Así, y sólo así, señor presidente, apresuraremos el camino de la razón en las almas retardadas, el advenimiento de la época en que todos los que sean fuertes tendrán miedo de su propia fuerza, y en que, poseídos de un santo temblor, temblarán a un mismo tiempo, el poder en presencia de sus deberes, los pueblos en presencia de sus derechos!"

El señor Díaz pronunció un extenso discurso durante dos sesiones, en oposición a la reforma proyectada. Como otros oradores, comenzó por condenar el pacto constitucional y la actitud de los partidos que habían depuesto sus diferencias, persiguiendo propósitos circunstanciales. Dijo después: "El pensamiento madre del colegiado, es la supresión

del poder legislativo. Dentro de la constitución de 1830 el poder legislativo es soberano; dentro de esa Constitución tan mala para los colegialistas, el poder legislativo es soberano, como es soberano el pueblo que lo designa. Dentro del régimen de la constitución de 1830, cuando una ley sancionada por las cámaras es vetada por el poder ejecutivo, vuelve al seno del poder legislativo, y si éste la ratifica, la ley debe cumplirse. En el conflicto de los dos poderes triunfa, como es natural y como es lógico, el poder legislativo, el poder más popular. El poder ejecutivo debe someterse. Luego, el poder legislativo es soberano; el poder ejecutivo ha debido acatamiento. Con el proyecto colegialista las cosas cambian radicalmente. Un proyecto de ley sancionado por las cámaras va al poder ejecutivo colegiado y es vetado: vuelve al seno del poder legislativo y éste lo ratificaría; devuelto al poder ejecutivo, si éste mantiene su veto, la ley no se cumple".

Más adelante, hablando del *referendum* establecido por el proyecto agregó: "Todos los republicanos, todos los demócratas del mundo entero expresan y sienten el más grande respeto por las asambleas legislativas, porque son ellas una expresión de la voluntad del pueblo, único dueño de sus destinos. Se argumenta, señor presidente, con el *referendum;* pe-

ro la argumentación carece en absoluto de base. No es posible, de ninguna manera posible, que quien revela tan poco respeto por el poder legislativo, tenga respeto por la voluntad del país que ese mismo poder representa. Si hubiera respeto por el poder del pueblo, habría respeto también por el poder de la asamblea que lo representa; pero es que la reforma obedece a la idiosincrasia del reformador, un hombre de grandes pasiones, un hombre con ideales, un hombre que quiere ir a toda costa hacia la realización de sus propósitos y que no quiere obstáculos en su camino, que no quiere estorbos y que considera estorbos a las asambleas legislativas. De ahí que buscara constituir una forma de gobierno que consultara ese deseo personal de hacer él y sólo él el gobierno del país, creyendo tal vez que sólo él es capaz de hacer la felicidad de la república". (No apoyados). Y el señor Rossi agregó: "No apoyado, porque él planeaba para el futuro; y ese calificativo de reformador que el doctor Díaz le da al señor Batlle, yo creo que está muy bien aplicado, porque no debe olvidarse que gracias a él tendremos la reforma constitucional reiteradamente anhelada por el país. No puede desconocerse que el señor Batlle es quien ha dado nacimiento a esta asamblea. El es su iniciador, su propulsor. La obra no será en

todas sus partes tal como él la planeara; pero es indudable que, en principio y en la práctica, y venciendo grandes obstáculos, Battle ha sido el autor de la reforma".

Se siguió un debate nervioso y agitado, lleno de interrupciones, al cabo del cual continuó el señor Díaz: "Señor presidente: yo decía que todo reformador que con buena intención fuera a buscar la opinión del pueblo para ajustar a ella los actos de su gobierno, en el conflicto entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, debería dar el triunfo al poder legislativo como una expresión mucho más viva y más perfecta de la soberanía nacional. Decía, señor presidente, que el plebiscito es completamente impracticable en nuestro país. Las dificultades de comunicación, dificultades materiales, muchas veces insalvables, impedirían al pueblo el concurrir todos los días a hacer una manifestación de opinión. Nadie puede dudar de que un pueblo como el nuestro, con tan pocos hábitos democráticos, sentiría inmediatamente el cansancio si se le reclamara continuamente para dirimir los conflictos entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. ¿Qué sucedería entonces? Sucedería lo previsto: el pueblo, fatigado, abandonaría sus derechos y todo quedaría a merced de la organización oficial, siempre pronta a

base de policías, de policías bien montadas que no se cansarían jamás de cumplir fielmente ese deber de manifestarle al presidente de la república cuál es la voluntad del pueblo. Los pueblos europeos no piden esa reforma; los políticos avanzados del mundo no la piden. Francia, un pueblo de alto progreso, un pueblo de instituciones muy perfectas, vive sin que ni sus políticos ni su pueblo pidan el *referendum*. Nosotros no lo pedimos tampoco, pero los oficialistas llevan su bondad hasta darnos más de lo que pedimos. Nosotros pensamos "que cuando la limosna es tan grande hasta el pobre desconfía". Después de declararse partidario del régimen llamado parlamentario, terminó replicando al señor Buero acerca de las opiniones vertidas por éste en apoyo del sistema de reforma constitucional establecido en el proyecto. Sostuvo, a este respecto, que la tendencia moderna es quitar a las asambleas legislativas la facultad de hacer la reforma. Sus últimas palabras fueron: "La estabilidad de las instituciones debe buscarse en su adaptación al medio y no en fórmulas artificiales que resultan tanto más absurdas cuanto se colocan frente a una organización institucional tan rara, tan extraña, tan falta de antecedentes. Vayamos a una reforma posible y no a una reforma

imposible. Salvemos los grandes principios y los intereses permanentes del país".

Don Aureliano Rodríguez Larreta, que había militado entre los opositores a la reforma constitucional, subscribió el pacto de los partidos e hizo su defensa calurosa en el seno de la Convención constituyente. Comenzó diciendo: "En una situación análoga a la presente, en la República Argentina, en 1853, al sancionarse la Constitución nacional que debía regir a aquel gran pueblo, decía el padre Esquiú, en una oración que tuvo entonces gran celebridad y que todavía la transcriben hoy las revistas argentinas, como lo ha hecho recientemente una que se edita en Buenos Aires, de cuya oración extraigo yo el párrafo que voy a leer con la venia del señor presidente. Se refería, como digo, a la Constitución argentina, que estaba en discusión, que iba a sancionarse, y decía: "Su misión universal es que abrace todos los puntos de la ley sin exceptuar ninguno. No hay un hombre que no tenga que hacer el sacrificio de algún interés; y si cada uno adopta la constitución, eliminando el artículo que está en oposición a su fortuna, a su opinión o a cualquier otro interés, ¿pensáis que quedaría uno solo? ¿Quedaría fuerza alguna si cada uno retira la suya? ¿Quedaría en la carta constitucional la idea de so-

beranía, que supone, si cada individuo, hombre o pueblo, fuese árbitro sobre un punto, cualquiera que sea?" Creo, señor presidente, que estas palabras formidables encierran una enseñanza que deberían aprovechar, en este momento, los cívicos católicos, los socialistas y los riveristas. La Constitución argentina contenía disposiciones que los católicos no consideraban aceptables, y el padre Esquiú les decía: "Aceptad la constitución, porque la constitución es un código de libertad que a todos nos protegerá. El que haya algún artículo, el que haya alguna disposición que nos repugne, no es motivo para rechazar la sanción de la constitución que se proyecta". Y eso que decía el padre Esquiú debía aprovecharles, repito, tanto a los socialistas, como a los católicos, como a los riveristas, porque todos ellos reconocen que en el pacto que está sometido en estos momentos a la consideración de la Convención se consignan reformas institucionales por las cuales se ha derramado en el país mucha sangre, señor presidente, y que recién dentro de pocos meses, cuando sancionemos este pacto que está en discusión, se incorporarán a la ley fundamental de la nación. La representación proporcional, señor presidente, el voto secreto, no son cosas despreciables, no son cosas que se puedan mirar con el desdén con

que las han mirado los oradores riveristas. Si tenemos el honor, si tenemos la satisfacción de que en esta asamblea, que es la representación del país, se sienten socialistas, católicos y riveristas, se debe a que en las elecciones del 30 de julio regía la representación proporcional, aunque no fuera en su forma integral, y el voto secreto".

Entrando a considerar el sistema constitucional en que se inspira la reforma dijo: "Yo creo, señor presidente, que esta división de las funciones del poder ejecutivo, en poder ejecutivo exclusivamente, y en poder administrador, presidente de la república y consejo nacional de administración, es una idea feliz. Es una idea que en la práctica podrá dar malos resultados sólo en el caso de que los hombres que sean llamados a ocupar el consejo de administración nacional no sean dignos del ejercicio de esos cargos. Si los partidos, los dos grandes partidos del país, conservan la vinculación en que están hoy y van al consejo de estado sus hombres con buena fe, con el deseo de hacer la felicidad del país, la harán, señor presidente, y la harán porque el pacto constitucional que vamos a sancionar pone en sus manos los medios de realizar esa felicidad. Se ha hablado, por ejemplo, de la monstruosidad de conferir al consejo de administración el ministerio de hacienda. Yo

creo que esa monstruosidad es una cosa muy buena y muy aceptable. Hasta ahora la hacienda pública, que sabemos la importancia decisiva que tiene en todas las cuestiones de Estado, tal vez es la cuestión fundamental, en todo lo relativo al manejo de los dineros públicos, en vez de estar en manos exclusivamente del presidente de la república, con el control hasta ahora casi ilusorio del cuerpo legislativo, estará en manos del consejo de administración con el control del presidente de la república y con el control ulterior de la asamblea. Este sistema hará que no se pueda disponer de los dineros públicos, que no se pueda crear un impuesto, que no se pueda dictar una ley de presupuesto sin que tenga la aprobación del consejo de administración y la aprobación también del presidente de la república, porque el presidente de la república podrá vetar, podrá observar cualquier ley de esa naturaleza, y entonces será necesario que el consejo por dos tercios de votos insista en su sanción. En caso contrario, el proyecto caería. ¿No importa esto, señor presidente, rodear de garantías mucho más eficaces que las que existen hoy al manejo de los dineros del Estado? Yo le pediría al doctor Díaz—no que me conteste ahora, porque me interrumpiría, pero que me conteste después,—si no es un sistema mucho más

eficaz, mucho más garantido, mucho más seguro para el país en el sentido de que sus dineros se manejarán mejor con lo que crea el pacto que con lo que existe actualmente. Y ahora, señor presidente, me referiré a otras disposiciones que consigna el pacto y que son completamente satisfactorias, a tal punto, que nadie puede combatirlas ni las ha combatido. El doctor Díaz, sin proceder de acuerdo con sus correligionarios, porque entre ellos me parece que el sistema parlamentario tiene muy escasos partidarios, casi todos ellos son adversarios al sistema parlamentario, cree que este sistema es el *desideratum* en materia de organización constitucional. Yo también soy partidario del sistema parlamentario, pero llamo la atención sobre la circunstancia de que en el pacto se consignan ciertas disposiciones que sólo son conciliables dentro del sistema parlamentario. Se establece el derecho, que hasta ahora se discutía, de llamar a los ministros al seno de la cámara a dar explicaciones. Un tercio de votos de cualquiera de las dos cámaras puede obligar a un ministro de estado a presentarse a su seno a dar las explicaciones que le pidan. Establece el derecho de nombrar comisiones de investigación para poder esclarecer cualquier punto de interés nacional que las cámaras consideren que debe esclarecerse. Establece también que

los diputados y senadores puedan ser ministros de estado, quedando sus bancas en suspenso mientras estén en ejercicio de las funciones ejecutivas, o dependiendo del consejo de administración. Todas esas disposiciones, que deberían ser muy gratas a un hombre que opina como el doctor Díaz, me parece que no lo son; sin embargo, sólo son concebibles en un país en que rija el sistema parlamentario y de hecho producirá la prevalencia de ese régimen".

Se produce un animado debate y el orador termina luego entre los aplausos de la asamblea, con estas palabras: "Este pacto, señor presidente, además de importar la conquista de reformas esenciales para la vida política de la república, ha tenido una ventaja más, una ventaja muy grande, una ventaja sobre la cual llamo la atención: nos ha servido para resolver una crisis política muy peligrosa para todos, que podía haber vuelto al país a la época desgraciada de las revoluciones y de la guerra civil. Y al decir mi última palabra, me dirijo al partido oficialista especialmente. Bien saben ellos, a cuyo frente estoy desde tantos años, que soy un adversario abierto y resuelto cuando el caso llega. Pero deben saber también, que cuando la situación me dice que debo ser amigo resuelto, también lo soy con igual resolución. En este momento, las circunstancias, los aconteci-

mientos nos obligan a unirnos para salvar al país de esta crisis. Hago votos, pues, señor presidente, para que continuemos unidos y que en el nuevo gobierno que se va a organizar para el país, esa unión persevere por la decisión de los hombres que sean llamados a ejercerlo, y por el patriotismo que todos nosotros estamos obligados a poner en la obra común".

Después de terminar su discurso el señor Rodríguez Larreta habló en el mismo sentido D. Martín C. Martínez. Comenzó diciendo que la reforma constitucional no se pudo encarar sin tener en buena cuenta las circunstancias que llevaron al acuerdo de los partidos. Aludió a las críticas de que se hacía blanco a dicho acuerdo y dijo, sin desconocer que muchas eran justas, que ninguna transacción podía escapar a críticas semejantes y "menos una transacción de orden político; no escaparía ni la constitución de esa gran democracia a la cual hemos rendido tributo de admiración y de simpatía estos días, porque la Constitución americana merecería también ser clasificada, según la terminología aquí empleada, como un producto híbrido, un producto de ideas de gobierno muy encontradas, entre los que querían organizar un poder central muy fuerte, para hacer una gran nación, y los que querían que ese poder fuera lo más débil posible, de temor a que el

poder fuerte oprimiera y arrebatara la libertad y la independencia de los estados que se unían. Por eso ha dicho Bryce que la Constitución americana es el triunfo histórico más grande que ha deparado un sabio espíritu de transacción".

Aludió a las opiniones de Hamilton sobre el carácter de la Constitución americana que fué un "contrato para vincular con un lazo de amistad y de unión a trece estados distintos y por lo tanto un compromiso de intereses y de gustos tan numerosos como distintos". El mismo Hamilton exclamaba: "¡Cómo podía resultar una perfección de tales elementos!"

"No puede apreciarse equitativamente este asunto, agregaba, prescindiendo de la crisis política gravísima que el país tenía planteada y a que se ha referido, al terminar su brillante discurso, el doctor Rodríguez Larreta: de una parte estaban la constituyente y los partidos que vencieron en la elección del 30 de julio, empeñados en incorporar a la carta fundamental garantías esenciales de gobierno; de otro lado estaban el gobierno y su partido, dispuestos a resistir esa reforma, habiendo ya condensado esa resistencia en un proyecto de ley aprobado por una de las cámaras y en una candidatura a la tercera reelección, proclamada con el número de votos

necesario para triunfar. Muy grande hubiera sido la decepción del país si esas conquistas, que había valorado el 30 de julio, no se hubieran asegurado por esta constituyente. Es cierto: antes de aquella fecha memorable el país no era reformista; pero después que probó el fruto de la libertad, quiso poseerla y quiso asegurarle condiciones de estabilidad en la Constitución misma".

El largo y erudito discurso del señor Martínez fué interrumpido por la terminación de la sesión. En la siguiente, se ocupó especialmente de las necesidades y aspiraciones públicas que consultaba la nueva constitución. Dijo a este respecto que la organización y funciones del poder ejecutivo según la constitución de 1830 habían sido calificadas de monstruosas por su absorción de las actividades cívicas del país. "Era, dijo, una aspiración general la de limitar las facultades del poder ejecutivo, y todos los partidos se pusieron a proyectar en este sentido, cuando el éxito de la elección del 30 de julio los puso en el camino de la reforma constitucional. El doctor Vidal, el otro día, decía que, incorporadas a la Constitución de la república las garantías del sufragio, la organización del poder ejecutivo deja de ser peligrosa. No hay duda que hay bastante parte de verdad en esta afirmación;

pero aún aceptándola íntegra, cabría decirle siempre al ilustrado colega, que esas garantías del sufragio con que él se contentaría no estarían aseguradas desdeñando este pacto. El pacto es, no hay que olvidarse, la red con que pueden sacarse a la orilla esas garantías del sufragio que tanto se estiman; pero, además, cualquiera que sea la importancia que tengan el voto secreto y la representación proporcional, no debe exagerarse nada, no debe creerse que hay panaceas, y si fuera posible ayudar los efectos institucionales de esas garantías con otras reformas que debilitaran la absorción que el poder ejecutivo ejerce sobre el país, esa reforma no estaría mal venida. Siempre será una fuerza deprimente de las actividades de una pequeña nación como la nuestra, un poder ejecutivo que tiene bajo su dependencia inmediata cuarenta mil empleados, y en el que todos los negocios públicos, por una u otra razón, pueden ser llevados a sus manos".

Después de extenderse en consideraciones concluyentes sobre el punto, dijo: "La presión que es capaz de ejercer o ejercitar el poder ejecutivo sobre el país, viene de que todos los nombramientos, todos los asuntos, pueden ser encerrados en un puño y llevar la dirección política o social que se les ocurra a nuestros pequeños zares, sólo limitados

por la duración de su período de los cuatro años, cuando no maniobran en el sentido de prolongarlo. Si esta división pudiera producir algún mal, todavía no sería razón para detenerse; la cuestión estaría en hacer el balance del mal que la división del poder ejecutivo puede hacer, y del bien que puede reportar el que deje de pesar, unificado en una sola voluntad, sobre todas las energías nacionales. Se han hecho las más diversas apreciaciones sobre las consecuencias de esta división del poder ejecutivo. A veces se ha sostenido que los dos poderes se entenderán y pesarán del mismo modo que ahora, y otros que se anarquizarán y llevarán el desorden a la administración pública. Esas dos apreciaciones encontradas demuestran el exceso con que se las formula. Ni una ni otra cosa será lo regular: lo normal ha de ser que esos poderes se agiten dentro de la órbita legal que se les tiene señalada. Ocurrirán rozamientos, ocurrirán influencias del uno hacia el otro, pero que no destruirán los efectos de la separación de los poderes, tan útil y tan fecunda en este caso, dados los males reales del país que se quieren corregir, como es la misma división fundamental de los poderes públicos".

Y más adelante agregó: "Ni el poder enorme que

tenía el zar, ni la inanidad de funciones a que se ha condenado al presidente de la república francesa, son soluciones aceptables. Entre uno y otro tipo hay otros transaccionales que están mucho más cerca de la verdad. Reconocemos que, al proyectar esta organización del poder ejecutivo, no se habrá operado con un bisturí que sólo haya tocado en el punto matemático en que la división había de hacerse. Hay imperfección notoria en esa división, pero no están faltas de criterio y consulta las razones fundamentales que abonan el poder ejecutivo unipersonal. Todo lo que es relativo a la fuerza armada, a las fuerzas policiales, al orden público, interno y externo, a las relaciones exteriores, queda confiado a un presidente de la república. El otro día, el doctor Vidal nos daba el placer de leernos las citas de Story y de Hamilton, demostrando las conveniencias del poder ejecutivo unipersonal. Yo seguí la lectura con atención, y ¿cuáles eran los ejemplos que estos eminentes autores recordaban? Eran los casos de invasión del territorio nacional o de conmoción del orden público. Es para estos casos que esos autores dicen que debe haber una voluntad enérgica encargada de obrar, en vez de un consejo que pierda el tiempo en deliberar. Las demostraciones de la conveniencia de la unipersona-

lidad del poder ejecutivo versan principalmente sobre esta unidad con que debe dirigirse la fuerza pública. Es cuando el orden se compromete en algún momento solemne para la sociedad, que si no existiera un jefe de estado parecería no existir gobierno, o que el gobierno estaba decapitado. Pero para las obras públicas, para la instrucción primaria o superior, para la superintendencia del dominio industrial del estado, nadie ha creído que sea tan indispensable la unidad del mando, y que todo eso, más las relaciones exteriores, más el orden interno, más el ejército, deban colocarse siempre bajo el dominio absoluto de un hombre, como si ese hombre tuviera todas las aptitudes y todas las virtudes por el hecho de que se le hubiera cruzado el pecho con la banda. Hemos procurado, pues, ceñirnos a este principio que no es arbitrario. Todo lo que es más ejecutivo, diré así, en el gobierno, debe pertenecer a la jurisdicción del presidente de la república. Todo lo que es más deliberativo, más administrativo, puede pasar, sin inconveniente, al consejo superior de administración. Es una distinción que respondería a aquella división antigua de los fines primarios y de los fines secundarios del Estado. En este sentido nos hemos orientado durante el curso de la negociación. Así, respecto del ejér-

cito, se ha eliminado una cláusula que se propuso, por la cual este consejo de estado tenía intervención en la concesión de grados militares. Nos opusimos también a que hubiera, frente al ejército de línea, el ejército de las policías sometido al consejo de estado. La unidad de la fuerza, que es la consideración esencial que milita en el régimen unipersonal, ha sido severamente mantenida. Queda, como un rudimento de esas proposiciones anteriores, esa cláusula, por la cual el jefe político será designado de una terna que proponga el consejo de estado al presidente. Por mi parte, bregué por la supresión de semejante requisito. Pero no creo que conserva mayor importancia, y así lo demostraba uno de los oradores que me precedieron. Aunque propuestos por el consejo de estado esos jefes políticos quedarán subordinados, en absoluto, al presidente de la república, que al otro día los puede destituir, que puede nombrarles todo su personal inferior, que les da órdenes diariamente. Cualquiera que sea el origen de su designación, los jefes políticos serán funcionarios completamente subordinados; y el pacto ganaría evitando los rozamientos que se ha indicado y que podrían ocurrir con motivo de la terna. En todo caso, dichas ternas, en vez de presentarse entre poderes centrales, debían ema-

nar de los vecindarios, de las autoridades municipales. Es lo más indicado del mundo que los vecindarios, por medio de sus autoridades regulares, tuvieran intervención en la designación de las policías locales, de cuyo buen o mal comportamiento van a beneficiar o van a sufrir. Sé que hay todavía resabios y recelos que impiden hacer una proposición de esta especie, y me he abstenido de formularla, pero entiendo que si alguna reforma debería hacerse más tarde en este sentido, habría de ser la de dar intervención a los vecindarios, en alguna manera, en la designación de las autoridades policiales. Esta distinción de las facultades del consejo de estado y del poder administrador permite contestar también una observación que formuló el ilustrado doctor Campisteguy respecto de las morosidades y cavildeos que sufre la administración pública en un sistema de gobierno pluripersonal. Esas morosidades y cavildeos serían sobre todo sensibles si se tratara de las funciones que aquí quedan reservadas al presidente de la república y que se refieren al empleo de la fuerza pública y también a las relaciones exteriores, las que se cree que tienen más continuidad y son mejor atendidas y que es más fácil guardar el sigilo alguna vez requerido, cuando están a cargo del primer magis-

trado. Pero cuando se trata de las otras funciones que van ahora a ser atribuídas al poder administrador, nadie cree que alguna morosidad, alguna dilación, no pueda estar compensada con las ventajas en la deliberación y en el contralor recíproco. El consejo federal suizo tiene toda la administración federal a su cargo, no es como aquí que este consejo sólo va a tener una parte; y sin embargo no sufre la administración el mal de esas morosidades. Los ministros se reparten las tareas para el estudio de los asuntos, para la preparación de las soluciones. Resuelven ellos mismos los pequeños asuntos, y sólo se reserva para el consejo federal los nombramientos importantes y los asuntos de alguna trascendencia. Por eso yo también he creío que en este régimen del consejo superior de administración estarían de más los ministros del consejo. Nada obsta a que siendo nueve personas se distribuyan las tareas de la administración, substancien los asuntos y se impida esa complicación más de los ministros difícilmente responsables, teniendo todo un colegio de nueve personas, por delante".

Como se le hicieran observaciones acerca de que si encontraba tales óbices al sistema del pacto, lo lógico habría sido implantar categóricamente un régimen de gobierno colegiado, agregó el orador: "Se-

rá oportuna otra vez la observación que yo hacía al principio. No es el caso de que a cada uno se le ocurra una idea que crea la más feliz del mundo y que es a ella que han de amoldarse las cosas, cuando estamos en el terreno de las soluciones prácticas y se necesitan ideas que armonicen las voluntades y propicien el número de votos necesarios para triunfar aquí y en el plebiscito. En este caso está la organización que comento ligeramente y no lo está el colegiado simple. Tan no estaría yo dispuesto a ir al colegiado pleno, que también pugné, durante las deliberaciones de la comisión de acuerdo, porque el ministerio de hacienda quedase bajo la jurisdicción del presidente de la república, como hasta hoy. Creí que dada la rapidez, la minuciosidad, la complejidad de las operaciones de hacienda, este régimen era más ventajoso para el servicio público, y que la unidad de la administración pública se contemplaba más poniendo la fuerza, la diplomacia y el dinero, los tres resortes esenciales, en manos del jefe de estado. No encontró eco mi actitud ni en la otra parte contratante, ni en muchos de los amigos políticos, que han creído que, estableciéndose un consejo de estado, la fiscalización de la hacienda será más eficazmente ejercida por este consejo. Y la defensa ardorosa que de esta faz de la combina-

ción hizo el doctor Rodríguez Larreta, ha explicado ya la asamblea mis dificultades de negociador. Procuré, al menos, que el presidente de la república tuviera voz, y voz importante, en los asuntos de hacienda, porque yo no concibo un jefe de estado sin atribuciones financieras, que son parte de las atribuciones de orden público. Obtuve que se estableciera el deber del consejo de administración de consultar al presidente en todos los asuntos fundamentales de hacienda—creación de impuestos o modificación de los existentes, empréstitos, presupuestos generales de estado, leyes sobre circulación monetaria o fiduciaria o que afecten al comercio internacional,—con el agregado de que en el caso de que no estuviese de acuerdo el presidente de la república, el consejo no podría proseguir adelante sin los dos tercios de votos. Yo entiendo que esta concesión está lejos de ser platónica. Dado el prestigio y la autoridad que acompañan al presidente de la república, y que no ha de arrancar de cuajo la letra de la constitución; dada la composición de este consejo en que figurarán hombres de dos partidos; y dado también el interés que tendrá el consejo en no tener las opiniones adversas del presidente de la república para sus proyectos que debe tramitar en el cuerpo legislativo, donde

no ha de creerse que el presidente ha de estar tan carente de influencias y de amigos; dadas estas diversas circunstancias, me parece que lo harán al presidente de la república, si no árbitro, factor muy importante en todos los asuntos financieros de orden fundamental".

En cuanto a la división de las funciones administrativas y políticas agregó: "Debo decir que esta división de las atribuciones financieras, si bien es una novedad en nuestro país, no es absolutamente desconocida en el campo de las instituciones. Ya el ilustrado doctor Campisteguy hizo una ligera referencia el otro día a esto, hablando "de ciertas instituciones de corte exclusivamente norteamericano", lo que no es una manera de señalar despectivamente, por cierto, y agregando que no debían confundirse con la organización que se establece por este proyecto. Y efectivamente es así; pero no es menos verdad que si no dividen en dos la administración pública, las constituciones de los estados americanos suelen dividirla en cuatro o cinco; y que uno tropieza con disposiciones constitucionales que crean comisiones de origen popular, de elección directa, por ejemplo, para la administración de la instrucción primaria, para las tierras públicas, para la vigilancia de cárceles, para las universidades, pa-

ra el régimen de los canales, que es tan interesante en el estado de Nueva York. Y en esas mismas constituciones no es difícil encontrarse también con una organización de la hacienda pública que la separa del poder ejecutivo principal. El tesorero de estado, que allí hace las funciones del presidente de la república, no es electo muchas veces por el gobernador, sino por el pueblo, en votación directa, y dura por tiempo determinado, y no tiene dependencia del gobiernador, y dicen que eso es para que pueda controlarlo mejor, mejor que un ministro, que se pone y se quita como quiere el presidente de la república".

Para concluir respecto a su actitud personal en la discusión del pacto dijo: "Dentro, pues, del régimen que por razones fundamentales habríamos aceptado, yo no estaba en condiciones de hacer una resistencia más eficaz que la que hice. Me acordé un poco de aquella frase de que si a Aristóteles o a Bacon o a Leibnitz se les hubiera presentado el programa de la constitución de la monarquía inglesa contemporánea, que es una de las más perfectas, no habrían vacilado en clasificarla como una monstruosidad jurídica".

Insistiendo en las funciones respectivas del consejo de administración y del presidente, dijo: "Con

todo esto y con lo que hay que ceder cuando se transa, yo entiendo que resta un presidente de la república que es todo un presidente y que hace inconfundible este régimen con el régimen del colegiado: jefe del ejército y de la armada, representante del país en el interior y en el exterior y con importantes funciones financieras. No es el presidente absorbente de hoy, absorbente y absorbido, porque, a su vez, es, ante todo, una máquina de echar rúbricas en barbecho y de dispensar prebendas; es un presidente que estará emancipado de muchas minuciosidades de la administración pública y que podrá siquiera agitarse en un plano más elevado y acariciar alguna idea de gobierno".

En cuanto al gobierno colegiado en sí dijo: "En Suiza, el consejo federal está dividido en departamentos administrativos, lo que quiere decir que cada componente de este consejo es, al mismo tiempo, un ministro; y recurro al caso de Suiza, a pesar de que cada vez que nosotros los colegialistas ponemos este ejemplo se nos sale al paso con la consideración de que no pueden compararse estas dos repúblicas, porque nosotros estamos constituídos sobre la base del sistema unitario mientras que Suiza es una república federal. Pero si se quiere formular una nueva vez esta objeción para detener nuestras

comparaciones, yo he de advertir que podemos recurrir no ya al ejemplo del consejo federal suizo sino al simple ejemplo de los consejos establecidos dentro de cada cantón que, como todos los señores convencionales saben, constituyen verdaderas repúblicas autónomas". Agregó sobre la división de funciones: "Pero, se dice: esta división, que puede tener alguna importancia para romper el unicato, anarquizará la administración pública y nos va a exponer a conflictos constantes. Señor: cuando están en juego tan grandes intereses, yo lo que temería es el conflicto capaz de llevarnos a una conflagración y eso sólo puede ocurrir entre poderes armados o que puedan fácilmente armarse y cuando no hay una regla para decidir las competencias o esa regla es desacatada. Tremendo el conflicto entre el poder federal de los Estados Unidos y los confederados del sur, porque éstos entendían que tenían el derecho de segregarse de la Unión cuando quisieran y por sus constituciones tenían el derecho de convocar las milicias; sangriento el conflicto entre Buenos Aires y las provincias, que sólo se resolvió en primera instancia en Cepeda y en segunda en Pavón; muy difícil, aunque yo no creí en una guerra inevitable nunca, la situación creada en nuestro país cuando los dos partidos estaban armados y

en posiciones oficiales, en virtud de pactos o compromisos. Pero este consejo superior de administración, después de las modificaciones que sufrió en la comisión del acuerdo, no tiene un soldado, no tiene un policiano bajo sus órdenes; no tiene sino la autoridad que le dé la ley y la que sepa conquistarse con su conducta acertada".

Aludió a las disposiciones del proyecto sobre el modo de dirimir los conflictos que se presentaran entre el presidente y el consejo de administración. De acuerdo con la disposición pertinente esos conflictos deben ser resueltos por la asamblea. Si lo fueran en favor del presidente, la cuestión no presentaría dificultades; si lo fueren en favor del consejo, ocurriría lo propio, salvo que el presidente se levantara contra la sanción de la asamblea, lo que importaría un conflicto de poderes.

A este respecto agregó: "El caso que podría presentarse es el de un asunto muy vital en que la asamblea general se hubiera decidido en el sentido del consejo superior, pero entonces, nótese que el conflicto ya no es entre el poder ejecutivo y el consejo superior, sino que ha degenerado en un conflicto entre el presidente y el poder legislativo, y a ese conflicto no se le ha encontrado remedio dentro del régimen presidencial. En el régimen parlamentario

hay el recurso de la apelación al pueblo; éste decide, entonces, con la vuelta de los diputados o enviando otros, si es el gobierno o si es el parlamento disuelto quien ha tenido la razón; y la gravedad de ese procedimiento es una de las razones que se han tenido para no implantar entre nosotros el régimen parlamentario. En el régimen presidencial no hay solución, y cuanto más puro es el régimen más difícil es todavía resolver conflictos de ese género. Ahí está uno planteado continuamente ahora en la República Argentina entre el presidente doctor Irigoyen y las dos ramas del cuerpo legislativo, integrado con partidos adversos al partido Radical, y con complicaciones tan graves como la de la intervención en la provincia de Buenos Aires. En el régimen presidencial no hay más medio de obviar estos conflictos que algún procedimiento empírico y no de muy seguros resultados, como el de que las elecciones de los poderes se verifiquen al mismo tiempo, de suerte que siendo traídos por la misma corriente popular, puedan armonizar más fácilmente. Hay, sí, los otros grandes recursos; pero esos no se legislan: hay el respeto de la opinión pública, el amor a la legalidad; que el ejército sea ejército nacional y no ejército de partido o de círculo, de modo que nadie pueda pensar en él como instru-

mento de dominación personal; pero eso, digo, no se legisla. Los conflictos, pues, que pueden presentarse en este régimen, no son de más gravedad que los que puedan presentarse en el régimen presidencial. Se agrega que puede haber rozamientos en virtud de que los nombramientos que haga el consejo sean inspirados en una tendencia política muy distinta de la que tiene el presidente de la república. Pero, ¡señor! ¡Eso tiene que soportarse en cualquier país libre! Si hay poder judicial, si hay municipalidades, si hay asambleas, si hay corporaciones autónomas, el presidente deberá soportar que muchas veces los nombramientos no coincidan con sus orientaciones políticas. Y si alguna vez sucediese eso que se decía, de que en un momento álgido no coincida el traslado de un batallón con el de una cuadrilla de obras públicas, yo no me encontraría desolado por esa circunstancia de que se neutralicen esos dos elementos que conspiran contra la legalidad del sufragio y la soberanía del país. Bryce dice que no hay régimen en el que no hayan de ocurrir conflictos. Los conflictos existen bajo todos los regímenes políticos, salvo uno, dice: el de una autoridad absoluta. Entonces, es claro que no ocurre el conflicto; todo va en el mejor de los mundos. Con el unicato no habría conflictos, no habría sino, muy de vez en

cuando, uno de esos conflictos que se llaman revoluciones. "El riesgo de los conflictos, agrega el eminente pensador, es el precio que paga la nación por las garantías de sus rodajes constitucionales". Precavámoslos, pero no abominemos tanto de los conflictos".

A continuación dijo que los autores del pacto habían establecido disposiciones en el proyecto en discusión, que tendían a facilitar la reforma constitucional en lo sucesivo. Se extendió sobre el carácter y el alcance de esas disposiciones, y terminó diciendo que el régimen presidencial siempre se ha resentido de la concepción monárquica del poder ejecutivo que todo lo ponía en manos de un rey. "Aún de la constitución americana, dijo, que tanto limita la facultad del presidente para los nombramientos con la intervención del senado, se ha dicho que si Hamilton en vez de copiar al autoritario Jorge III hubiera podido tener por modelo a la buena reina Victoria, otra habría sido la organización del poder ejecutivo en América. Lo cierto es que esa organización presidencial en los modelos, ha sido inventada cuando las funciones principales del gobierno eran la fuerza, el orden público y un poco de finanzas, y no había más. Las atribuciones secundarias, y que se van volviendo principales, del Estado, ésas han

venido, con una nueva concepción de sus fines, y sobre todo con el desarrollo de la gran industria, que substituye a los pequeños medios de producción y de circulación, estos mecanismos absorbentes del vapor, de la electricidad, de los ferrocarriles, de los bancos, que por su mismo poder de concentración se substraen a la libre competencia y reclaman la intervención del Estado, y a veces, el monopolio de los servicios por el Estado. Es así que esos cometidos gubernamentales han venido creciendo en los últimos tiempos; y entonces, ir poniendo siempre todo eso bajo la dependencia de un hombre, es crear una monstruosidad política y social. Ya hace muchos años que Carlos María Ramírez comparaba la presidencia de la república y sus diez y nueve jefes políticos con un pulpo, que con sus tentáculos absorbía la energía cívica del país o la inmovilizaba, a lo menos; pero hoy esos tentáculos se han convertido en cien, porque el Estado ya no es sólo político y gendarme como antes, sino que, además, es empresario en todo orden de funciones: es intendente, es banquero, asegurador, lanchero, electricista, se prepara a ser ferrocarrilero, colonizador y qué sé yo cuantas cosas más. Se dirá que todo esto es obra, no tanto de la Constitución de 1830, sino de una legislación malamente inspirada y de malas cos-

tumbres políticas, y que, por lo tanto, otra legislación mejor inspirada habría podido modificar esas cosas, y yo lo acepto. Pero nosotros nos encontramos con ese engendro hecho, y no tenemos las oportunidades de deshacerlo. Tenemos que aprovechar las que se nos ofrezcan, y si, persiguiendo otras iniciativas como lo hacemos nosotros, se nos requiere como compensación que contribuyamos a demoler este unicato feroz que pesa sobre el país, no tenemos por qué mirar las cosas como si se tratara de un crimen de lesa democracia. Este proyecto que discutimos tiene su originalidad; tiene una originalidad demás, por cierto; pero el que tenemos tiene su mala originalidad también. Entre los pueblos que merezcan la pena de ser citados, yo no conozco otro que soporte el centralismo absorbente del nuestro, porque los hay que tienen el gobierno federal, y entonces el poder y sus influencias se reparten entre el poder central y los gobiernos locales; los hay que aunque no tengan organización federal, tienen una organización municipal muy desenvuelta y también, entonces, se reparten el poder y sus influencias; los hay que tienen el régimen parlamentario, y los partidos se turnan en el poder y también así se va repartiendo lo que es de todos, y evitando que uno lo acapare. El unicato es también una origina-

lidad, y entonces ha de perdonarse un poco al partido que lo soporta hace medio siglo, que tras de haber tenido la bonhomía de pugnar porque no se le amputaran los diez y nueve tentáculos antiguos, no se desespere de que le amputen los tentáculos nuevos, y no crea que en semejante ara debe sacrificar la solución de una crisis gravísima: el voto secreto, la autonomía municipal y la representación proporcional".

A continuación usó de la palabra el constituyente señor Manini y Ríos, quien impugnó el pacto, especialmente de un punto de vista político más que doctrinario, como él mismo lo expresó.

Luego el constituyente Frugoni expuso el fundamento de sus opiniones. Aludió al punto de vista del partido Socialista, que representó en la convención y dijo: "Nosotros proponemos que el ejecutivo sea delegado a una comisión, a un consejo, verdadero consejo de ministros, pero elegido directamente por el pueblo. En nuestro proyecto suprimimos el presidente de la república, por entender que este resorte constitucional es una mala herencia de los regímenes monárquicos. Lo es tanto cuando desempeña un papel puramente decorativo o tiene muy pequeñas atribuciones, como cuando es realmente un personaje decisivo en la administración y en la po-

lítica del país. En el primer caso, es un trasunto de los reyes constitucionales, que reinan pero no gobiernan; en el segundo caso lo es de los monarcas autocráticos, que resumen en sus manos facultades casi todopoderosas. Ni en uno ni en otro caso, su existencia, a nuestro juicio, se concilia con el verdadero espíritu de una democracia genuina, por más que esa institución exista en casi todas las democracias actuales. No se justifica cuando desempeña un rol puramente decorativo o está dotado de atribuciones secundarias, porque en una democracia bien organizada no debería haber órganos que no llenaran funciones imprescindibles, ni funcionarios de tanta espectabilidad y tan costosos como son los presidentes de la república, sin más destino que realizar funciones que podrían ser ejercidas, con ventaja, por otros órganos o de otra manera. Y si ha de ser un personaje decisivo, con facultades tan poderosas e influyentes como son siempre las ejecutivas, por más que se las reduzca, entonces constituye esencialmente un peligro, porque esa institución de una persona sola con poder bastante para decidir de la marcha de la administración pública y resolver por sí y ante sí numerosos y trascendentales asuntos de interés nacional, conspira contra la esencia íntima de la democracia, la contradice y la bastardea. Jellinek,—

y cito este autor moderno, muy en boga actualmente, para que se vea que nuestras opiniones personales se apoyan también en las conclusiones de la ciencia política,—Jellinek observa que la doctrina de Montesquieu, según la cual el poder ejecutivo debe estar encarnado en una sola persona con poderosas facultades, deja subsistentes los atributos tal vez más característicos del poderío real. Esto podrá halagar, sin duda, a los partidarios de la monarquía, como Jellinek en cierto modo lo es, sobre todo porque pueden citarlo como una comprobación de que las repúblicas, para funcionar más o menos debidamente, tienen necesidad de conservar ciertos caracteres de los regímenes monárquicos, pero nosotros entendemos que los republicanos sinceros deben tratar de que la república no sea nunca un remedo de la monarquía, y de que no baste nunca tampoco la voluntad de un solo hombre para decidir y regir los destinos de toda una nación. Este inconveniente de la concentración de poderes tan capitales, vigorosos e influyentes en una sola mano, ha tratado de ser eliminado en el proyecto sometido a nuestra consideración, recurriéndose a la disposición bipartita, la llamaré así, en virtud de la cual tendremos un presidente de la república disponiendo de tres ministerios y

un consejo de administración disponiendo de otros cuatro".

Se refirió a la naturaleza de la reforma, al origen del pacto y al carácter de la división de la función ejecutiva. Opuso objeciones al sistema adoptado por el proyecto en discusión y dijo: "Yo no tengo necesidad, señor presidente, de detenerme a puntualizar los defectos de esta organización, porque ya lo han hecho con bastante prolijidad los otros oradores que me han precedido en la crítica de este capítulo de enmiendas, porque esos defectos son reconocidos y confesados por los propios autores del mismo plan, declarando que se trata de una simple fórmula de transacción que, naturalmente, no puede satisfacer por completo a ninguno de las dos partes contratantes, las cuales han debido sacrificar buena porción de sus respectivas aspiraciones para poder arribar a un avenimiento. Yo reconozco, sin esfuerzo, que esta nueva organización suprime importantes defectos de la organización vigente, sobre todo porque limita el radio de acción del presidente de la república, pero me parece innegable que traerá aparejados algunos inconvenientes nuevos, entre ellos ese de la posibilidad de los conflictos a que se han referido ya otros señores convencionales, conflictos que van a producirse inevitablemente y

con frecuencia, a mi entender, entre estas dos partes autónomas que se contraponen dentro del mismo poder, disponiendo cada una de ellas de departamentos administrativos propios. Esto, señor presidente, desarticula la estructura del organismo; y si conspira, como se ha dicho, contra la unidad de acción, no es bastante garantía de la intervención de la voluntad popular en los actos de ese poder, porque se le mantiene demasiado independiente, demasiado separado del cuerpo legislativo, aparte de que se substrae a la deliberación—elemento para nosotros importantísimo—una considerable zona de juirsdicción ejecutiva, tres de las más importantes ramas de la administración nacional.

"Ahora sucede que las dos partes negociadoras se reprochan recíprocamente las imperfecciones innegables de esta combinación, haciéndonos recordar un poco a esos autores que, habiendo escrito en colaboración una pieza de teatro mal recibida por el público o por la crítica, luego se adjudican mutuamente la culpa del fracaso, cuando en verdad los dos tienen, cada uno en su medida, la culpa y la responsabilidad del suceso. No me parece difícil ir descubriendo, en el conjunto del plan, a quien corresponde, en cada caso determinado, la responsabilidad de éste o aquél defecto. Así, por ejemplo, el man-

tenimiento de la presidencia unipersonal es una exigencia de los negociadores nacionalistas; pero la institución del consejo de estado sin funciones ministeriales, o, mejor dicho, el mantenimiento de los ministros acoplados al consejo de administración, es una exigencia de los negociadores colorados oficialistas, y si la primera exigencia, por las razones que acabo de esbozar, por otras que acaso apuntaré más adelante si llego a considerarlas necesarias, y por otras, finalmente, en que podría abundan si no quisiera hacer gracia a los señores convencionales de argumentos que han sido largamente ventilados en la polémica que en torno de este mismo punto se vino manteniendo hasta las elecciones del 30 de julio; si esa primera exigencia es mala, decía, la otra no es por cierto mejor, dado que, debido a ella, tendremos un estado mayor político tan innecesario y complicado como costoso. En efecto, lo lógico sería, señor presidente, a nuestro entender, que los miembros del consejo de administración se hicieran cargo cada uno de ellos de un ministerio, o, en otros términos, que los ministros fueran los componentes de dicho consejo, como en realidad ocurre en los países de régimen parlamentario, donde el Poder ejecutivo está desempeñado o está compuesto por el consejo de ministros y por el presidente o el mo-

narca, quien suele tener algunas veces la facultad de solucionar los conflictos surgidos entre el ministerio y las cámaras, o pidiendo la renuncia a los ministros, o disolviendo el parlamento. De este modo, tal como nosotros lo entendemos, confundiendo en una misma persona el cargo de miembro del Concejo deliberante y de director de un despacho ministerial, se simplificaría enormemente el organismo con gran ventaja para el erario público. Nosotros no podemos ver con buenos ojos la inútil y fastuosa complicación que se ha dado a esta maquinaria gubernamental, agregándole engranajes gravosos que no son imprescindibles, creando un consejo de figurones políticos a quienes seguramente se les va a querer rentar con largueza por razones de decoro, de dignidad, de espectabilidad de la investidura, y a cuyo lado se van a colocar tantos ministros como lo requieran las exigencias de la administración y el desenvolvimiento del país en todos los órdenes de la vida nacional. Aún cuando quisiera prescindirse de la consideración relativa al recargo del presupuesto general de gastos, consideración digna de ser tenida en cuenta en un país pequeño como el nuestro, escaso de recursos, y advirtiéndose que se trata de funcionarios a los cuales, como ya he dicho, seguramente, se les va a rentar copiosamente por el decoro

y la alta dignidad del cargo; aún cuando se quiera prescindir de este aspecto de la cuestión, siempre cabría observar que acaso no hay nada tan reñido con lo que Hamilton llamaría el genio de las instituciones republicanas, como la creación de entidades administrativas y políticas innecesarias o casi innecesarias, creadas para confiárseles funciones que podrían confiarse, sin el más mínimo peligro y sin el más mínimo perjuicio, a funcionarios verdaderamente imprescindibles".

Condenó el orador la división de funciones ejecutivas, atacó la originalidad del sistema del pacto y dijo, sin embargo, al terminar:

"La política adoptada por esas dos grandes fracciones tradicionales frente al problema de la reforma constitucional, planteó a la república el siguiente dilema: o continuar con la Constitución del año 30, anulando toda tendencia de reforma que pudiera surgir en el seno de esta asamblea nacional constituyente—que tal fué la propaganda del partido blanco antes del 30 de julio y tal fué la propaganda de los colorados oficialistas después del 30 de julio,—o concertar voluntades y ponerse de acuerdo sobre... sobre el proyecto que estamos discutiendo. Este proyecto tiene algunas cosas buenas, pero esas cosas buenas son el precio de exigencias inadmisi-

bles formuladas, respectivamente, como ya lo dije por una y otra parte. Así, los colorados oficialistas, a cambio de la concesión del voto secreto y de la representación proporcional, exigieron el mantenimiento de los ministros, además del colegiado, cuando lo lógico sería confundir en una sola corporación las funciones deliberantes y las ministeriales, y exigieron también la substitución de la autonomía municipal por los colegiados ejecutivos departamentales, con sus correspondientes sueldos, naturalmente; y los blancos, por su parte, exigieron, a cambio de su complicidad en dichas instituciones, la fórmula de separación de la Iglesia del Estado, con el regalo de los bienes a la Iglesia, y además el mantenimiento de la presidencia unipersonal, que los colorados oficialistas, en el fondo, también deseaban, sin duda para colocar en ella al doctor Brun, ese afortunado Benjamín de la familia situacionista. Es, pues, como decía, todo esto la mejor comprobación de que si de la reyerta de esos dos partidos sólo pueden resultar calamidades sin cuento para nuestro pueblo, de su avenimiento, de su conciliación, sólo puede resultar, sino siempre lamentables engendros, por lo menos combinaciones y componendas muy poco satisfactorias. Pero yo soy optimista, señor presidente. Al contrario de los seño-

res constituyentes Díaz y Manini Ríos, yo soy optimista. Hay más: mi optimismo reconoce como causa la misma que originaba el pesimismo del doctor Manini, porque a él lo que lo alarmaba era la perspectiva de que dentro de poco tuviéramos un colegiado completo, y eso, claro está, a mí, lejos de alarmarme, me produce cierta satisfacción. Por otra parte, yo tengo la firme convicción de que esta reforma, a pesar de todo, no obstante sus defectos, sus deficiencias, sus imperfecciones, por la virtud de las buenas conquistas que ella consagra y asegura, abrirá realmente nuevas perspectivas en el porvenir de la política nacional".

Habló, en seguida del señor Frugoni, el constituyente señor Gómez Haedo. Opositor a la fórmula del pacto constitucional, lo condenó en su discurso desde un punto esencialmente "teórico",ya que su colega de representación señor Manini y Ríos había expuesto "el sentir político de la fracción riverista".

Dijo: "Si se parte del principio de la división de los poderes, o, mejor todavía, del principio de la división de las funciones, como admiten los modernos constitucionalistas, es indiscutible que el Poder ejecutivo, si existe como tal, ha de tener los caracteres generales que le señala su análisis en el derecho público. Y bien: examinando los caracteres del

poder ejecutivo, Hamilton, esa alta autoridad constitucional—de la cual ha hablado con tanto respeto el doctor Martín C. Martínez en su muy brillante y elocuente discurso—establece que la condición esencial, fundamental, de este poder es la energía. La energía, dice, es la condición sobresaliente en la definición de todo buen gobierno, esencial para la defensa de los ataques del exterior, para las luchas de las facciones en el interior, para el buen cumplimiento y respeto de la ley. Y aquí conviene, para evitar equívocos, establecer claramente que la palabra "energía" no quiere decir violencia, sino vigor, cuyas consecuencias inmediatas son la rapidez y la regularidad, la eficacia en el cumplimiento de la ley. Ahora bien. La energía del poder ejecutivo depende de varias circunstancias. En primer término, de la unidad; en segundo lugar, de las atribuciones que corresponden al poder ejecutivo, y de las disposiciones adecuadas para el cumplimiento, dentro de sus fines y la duración de las funciones, de la persona o personas que han de desempeñar el poder ejecutivo. La primera condición que se establece, relativa a la unidad, queda precisamente destruída por el proyecto actual, por cuanto se establece que el poder ejecutivo corresponde, por una parte, al presidente de la república, y, por otra parte, al con-

sejo de administración. Y en este sentido, en lo que se refiere fundamentalmente al consejo nacional de administración, caben, en parte, los argumentos generales ya hechos contra todas las organizaciones colegiadas. La idea de un consejo para el ejecutivo, ha dicho Hamilton, que ha tenido tantos partidarios en lo que se refiere a las organizaciones locales americanas, parte del principio de que todo poder está siempre mejor en varias manos que en una sola. Pero, en el fondo, esto no es nada más que el resultado de un error muy explicable, que consiste en creer que se limita un poder porque se multiplican los organismos que han de llevar a cabo o realizar la misma función. Por tanto, dentro de esta organización colegiada caben todos los inconvenientes señalados generalmente a las mismas. Las dificultades para establecer la responsabilidad política y la responsabilidad judicial y los inconvenientes también ya señalados en muchas de ellas, de que cuando es dentro de un número limitado de personas cabe la formación de camarillas, o la circunstancia de combinaciones especiales de intereses que determinan muchas veces a su favor una influencia muy grande y perturbadora de los intereses nacionales, subsisten integralmente. Pero no es, sin embargo, desde este punto de vista únicamente que ofrece estos

inconvenientes, sino también en lo que se refiere fundamentalmente a la distribución de facultades de carácter político. El mismo consejo crea, como lo ha señalado en su discurso el doctor Campisteguy, circunstancias de hecho que ponen o pueden ponerlo en pugna con el presidente de la república por las facultades casi comunes que se le confieren. La asamblea que se establece como organismo para dirimir esos posibles conflictos se encuentra frente a ellos en una situación de hecho difícil, porque, no teniendo criterio constitucional, para poder determinar ese criterio constitucional que debió haberse establecido en la ley, tendrá que ceder indiscutiblemente a las circunstancias de carácter político. Yo no quiero dejar de reconocer que puede formularse a favor del consejo de administración un argumento que apenas he visto ligeramente esbozado: me refiero a la existencia del poder administrador. Es innegable que en las épocas modernas el Estado ha adquirido una función preponderante en la vida social, a consecuencia del desarrollo y de la influencia cada vez más grande de las funciones secundarias reconocidas al Estado, que han ido adquiriendo una intensidad cada día mayor. Esta influencia ha determinado, a su vez, una intensificación de la función administrativa, a tal punto que bien ha podido decir-

se, con Stein, que la función administrativa resume toda la vida del Estado moderno. Sin aceptar en su conjunto esta apreciación demasiado extremada, yo no puedo negar absolutamente el desarrollo considerable que ha adquirido la función administrativa por su complejidad, por la orientación que tiene, por la importancia que para la realización de los fines secundarios del Estado a ella le corresponden. Dentro de la división tripartita de los poderes, aceptada por la mayoría de las constituciones modernas, es indiscutible que la función administrativa, aunque ejercida también por el poder judicial y por el poder legislativo, ha tenido precisamente que acumularse en el poder ejecutivo, porque el poder ejecutivo es el que tiene que dar cumplimiento a la ley, y en esa circunstancia necesita de las funciones administrativas y de los órganos administrativos para el cumplimiento de sus fines políticos. Por esta razón, dentro del criterio del derecho público francés, aún estableciendo la distinción de la función administrativa y de la función política, se reconoce la función administrativa como correspondiendo fundamentalmente al poder ejecutivo. Ahora bien: admitiendo la sustantividad de la administración del Estado y el razonamiento en virtud del cual se puede elevar a poder del estado la función adminis-

trativa, yo reconozco también, en principio, que la existencia del poder administrador es análoga a aquel en virtud del cual se razona como poder la función ejecutiva, la función judicial y la función legislativa. Eso implica, virtualmente, reconocer que la función administrativa emana de la voluntad del soberano y que existen, por otra parte, órganos especiales para su cumplimiento. Y podría muy bien decirse que el consejo administrativo que se crea actualmente no viene a ser nada más que el reconocimiento de la existencia de ese poder administrador que aceptan los constitucionalistas y los autores de derecho administrativo modernos. Pero esos mismos autores, aún los más avanzados, como Posada, reconocen que no puede existir un órgano único, un órgano ejecutor exclusivamente de la función administrativa, un órgano que podamos considerar, por ejemplo, como el presidente de la república, en lo que se refiere a la función ejecutiva, y capaz de ejercer absolutamente la función administrativa, porque ésta se halla difundida por todas las partes del organismo del Estado, y porque aún mismo las otras funciones, la función legislativa y la función judicial, realizan también actos de carácter administrativo que en modo alguno podría quitárseles y conferírselos a un órgano especial".

Más adelante dijo, completando su pensamiento: "Aunque este reconocimiento del poder administrador, que se admite en principio, fuese reconocido al consejo administrativo, que se crea, no hay que olvidar que a este consejo se le confieren funciones de carácter esencialmente político, como, por ejemplo, la relativa al presupuesto del Estado, porque es indudable que esta función es esencialmente política, desde que se refiere a la creación, organización, reconocimiento y revisión de todo lo que a la administración pública se refiere".

Dijo luego que el consejo de administración no existe en ninguna constitución y que los consejos de estado tienen un carácter diverso. Son de origen monárquico, dijo, y no tienden a establecer una colaboración en las funciones gubernativas, sino una coparticipación de responsabilidades.

Terminó diciendo: "Yo creo que la actual reforma está lejos de ser el edificio sólido de nuestras libertades, que proteja, según la fórmula argentina, a todos los hombres de buena voluntad; será más bien la tienda frágil que apenas nos albergue de la actividad de un día de lucha y no de un día de labor. Para huir del peligro del ejecutivo fuerte, poderoso y personalista, caracterizado en gran parte por las presidencias individualistas que hemos tenido, se

ha ido a un régimen quizá peligroso para las mismas instituciones del país. Alguien ha definido el poder ejecutivo recordando la frase de Taine respecto del león, que era una mandíbula sobre cuatro patas. Y bien; para corregir los peligros del león se le ha imitado poniéndole otro león al lado, dentro de un círculo de hierro destinado a combatir y luchar con él".

Habló a continuación del señor Gómez Haedo, el constituyente señor Ramírez. Lo hizo en apoyo del pacto. Después de explicar ampliamente la razón de su actitud y del partido político representado por él en la convención, hizo un análisis detenido de la división de funciones ejecutivas que caracterizaba al proyecto en discusión. Los partidos coincidían en este punto de vista: En la necesidad de limitar el poder ejecutivo, pero no dividiendo su autoridad enorme entre varios miembros, lo que conduciría siempre al mismo fin y al mismo acto de voluntad, sino dividiendo en dos ese poder.

"¿Qué tiene de raro, exclamaba, que haya surgido, como surgió mucho antes del pacto, en el seno de los partidos independientes la idea de dividir ese poder ejecutivo monstruo que en realidad abarcaba un conjunto enorme de atribuciones que no le correspondían? Mucho antes del pacto, he dicho,

porque recuerdo que el doctor Duvimioso Terra, abarcando el problema con su mirada de estadista sagaz, quiso sacarlo casi inmediatamente después del 30 de julio — y es posible que antes ya lo pensara — del círculo estrecho de la división tripartita de los poderes públicos que tan malos resultados había dado hasta entonces. El doctor Terra pensó en la creación del poder administrador. Enamorado de su idea, creo yo, por mi parte, que la llevaba demasiado lejos, que desarmaba demasiado al poder ejecutivo, que hacía de él un ente casi anodino, y que en cambio concentraba casi todas las atribuciones en el poder administrador. Pero. de cualquier manera, él tuvo la visión de esa fórmula, que, por lo mismo, no es fruto de una componenda, ni ha nacido, pura y simplemente, al calor del acuerdo político que estamos discutiendo. Y esa misma idea surgió también, en mi concepto, de una manera más acabada y más perfecta, en otro cerebro dirigente de los partidos populares: el doctor Martín Martínez. Este también se dió cuenta de que era difícil resolver el problema constitucional dentro de los viejos moldes de la división de poderes formulada por Montesquieu. Abarcó la vida económica y política de este país, la política cada vez más dominada por el poder ejecutivo, por lo mismo que la eco-

nómica se va ensanchando dentro de la esfera del socialismo de estado, y dijo: "Hay que sacar al poder ejecutivo esa enorme suma de facultades que ahogan toda la vida cívica nacional, y el medio de conseguirlo es retirar de ese poder todo lo que no es esencial al mismo, todo lo que no es política, todo aquello que en ciencia política se llama los fines secundarios del estado". Y fué así que surgió, en el pensamiento del doctor Martínez, la idea de un consejo de administración independiente del poder ejecutivo, que centralizara y normalizara toda la vida de esos entes autónomos colegiados—porque son colegiados también,—lo que significa que no es inconciliable la administración con los organismos colegiados, centralizarla, digo, bajo la autoridad de un solo consejo que hubiera importado, fuere cual fuere el nombre que se le diera, un nuevo poder dentro del estado. Pero ese poder administrador no era realmente una invención de los doctores Terra y Martínez. En esa materia ya es imposible inventar. En el campo de la doctrina, lo mismo que en el campo del derecho positivo, el poder administrador, con o sin ese nombre, ha existido desde mucho tiempo atrás. Quiero hacer, con permiso de la asamblea y a pesar de que comprendo que la estoy fatigando, unas brevísimas citas para demostrar que esto es

así. En primer lugar, una cita doctrinaria, la del profesor de derecho administrativo Ducrocq, quien, en su *Conférences sur l'administration,* ha dicho lo siguiente: "Cuando distinguimos el gobierno de la administración, queremos designar con este nombre la dirección de todos los asuntos que se miran como políticos, es decir: las relaciones del jefe de estado con los grandes cuerpos del Estado; la convocatoria de las cámaras, su clausura, la disolución de la Cámara de diputados; la dirección de las relaciones exteriores, la disposición de la fuerza pública, el indulto, la concesión de títulos de nobleza. La autoridad administrativa tiene una misión muy diferente: está encargada de proveer a aquellas necesidades colectivas de los ciudadanos que no pueden satisfacer convenientemente la iniciativa de los individuos o de las asociaciones de individuos; debe tener los recursos necesarios en hombres y en dinero para la conservación y desarrollo de la vida social; debe realizar actos de gestión para la marcha de los asuntos públicos (por ejemplo la ejecución de las obras públicas); debe adoptar las medidas de inspección y provisión para conservar la propiedad destinada al uso público; debe mantener el orden y fomentar la prosperidad general. Y, respondiendo a estas apreciaciones doctrinarias y com-

pletándolas, Goodnow, en su *Tratado de derecho administrativo,* agrega lo siguiente: "Algunas constituciones de los estados—se refiere a los Estados Unidos—han sido bastante sinceras para declarar cuál es la verdadera posición del gobernador, y cuál la de los jefes de los departamentos, y consagran un artículo a los funcionarios administrativos, entre los cuales no se incluye al gobernador. Pero, reconózcanlo o no las constituciones, el hecho es que el gobernador no es el jefe de la administración en las regiones de la Unión americana. El derecho administrativo americano ha agregado a la famosa trinidad de Montesquieu un cuarto poder: el poder administrativo, que es independiente casi en absoluto del ejecutivo, y que por la que se refiere a la administración central se asigna a funcionarios, no sólo independientes del gobernador, sino también unos de otros". Ahí está, en la práctica, el poder administrador, y debo hacer notar, en cuanto a esta especie de anarquía, dentro de los diversos órganos de ese poder, que se deduce de las últimas palabras de Goodnow que he citado, que precisamente el mismo profesor hace notar que ya se notaba en los Estados Unidos—se notaba en la época en que él escribía — una protesta general contra el desorden que la falta de coordinación en los elementos administra-

tivos autónomos producía en la administración pública. No es, pues, una novedad, como he dicho, el poder administrador, ni en la doctrina ni en la práctica. Pero, ya que he hablado de los Estados Unidos, y ya que tanto se ha dicho al respecto en esta asamblea, juzgando con razón que no es tiempo perdido el que se dedique, cuando se trata de cuestiones constitucionales, a estudiar lo que se piensa, se dice y se practica en aquel gran pueblo, voy a hacer notar que el señor constituyente doctor Martínez pudo decir más todavía de lo que dijo, a pesar de haber sido muy eficaz, en cuanto al carácter del poder ejecutivo en la Unión americana. El señor constituyente doctor Vidal, y algunos de sus compañeros de grupo, recordaban la opinión de Hamilton, haciendo notar que Hamilton enseñó a los pueblos de la Unión americana que debían ratificar la constitución, el evangelio del ejecutivo fuerte, y el doctor Martínez decía con toda razón que, yendo a profundizar los artículos que dedicaba Hamilton a ese tema, se nota que el ejecutivo fuerte a que se refería era tan sólo al efecto de mantener el orden en el interior y de desarrollar la defensa nacional frente a los enemigos extranjeros. Pero es que hay más todavía; es que en realidad ese poder ejecutivo tan fuerte y tan avasallador como lo preconizaba Hamil-

ton, no tenía en la Constitución americana, como fué sancionada, más poderes que los que los que tendría nuestro presidente de la república, dentro del pacto, salvo una pequeña ampliación en la hacienda pública. Así, recorriendo el mismo *Federalista,* y pasando de Hamilton a Madison, encontramos que pinta la situación del presidente de la república en el gobierno central de los Estados Unidos en esta forma: "Los poderes que la constitución propuesta delega al gobierno federal son pocos y definidos. Los que deben quedar reservados a los gobiernos de los estados, numerosos e ilimitados. Los primeros se ejercerán principalmente sobre objetos exteriores como la guerra, la paz, las negociaciones y el comercio extranjero, al cual se referirá en su mayor parte el poder de votar impuestos. Los poderes reservados a los estados se extenderán a todos los objetos que, en el curso ordinario de los negocios públicos, interesan la vida, las libertades, la propiedad de los ciudadanos, el orden interior, los progresos y la prosperidad del Estado". Esto decía Madison en *El federalista.* La Unión americana evolucionó, sin duda alguna, más todavía en el año 1889. Paul Deschanel, podía decir en el *Journal des Débats,* oponiéndose a una revisión de la Constitución francesa, a la americana, lo siguiente: "Es general hacerse del

presidente americano una idea muy inexacta; no se mira más que sus poderes, que son considerables; no se pone atención en que estos poderes son poco numerosos y relativamente pequeños. En efecto: los americanos dirigen por sí mismos sus asuntos fuera del gobierno federal, sea en sus comunas, sea en su estado. La fuerza real reside en los gobiernos de los estados; son éstos los que dirigen la sociedad americana como nuestro gobierno dirige la sociedad francesa. ¿Qué queda, pues, al gobierno federal? Solamente lo que los estados no podían hacer por sí mismos: las cosas del exterior, los asuntos militares y diplomáticos, las aduanas. De manera que la Unión no forma un pueblo más que para estos objetos; para todo lo demás, no es nada. Su gobierno no está en contacto con el país, no tiene acción sobre los ciudadanos, no actúa sino para el exterior. No hay ministerio de cultos, de instrucción pública, de agricultura, de comercio, de trabajos públicos. El ministerio del interior es una simple oficina de patentes de invención, de derecho de autor, asuntos indios, venta de tierras, publicación de documentos oficiales. Administración provincial, educación, justicia, religión, todo esto escapa a la acción del gobierno federal. Esto se ha modificado. Es evidente, por lo pronto, que se han creado otros ministerios,

y que así la complicación de la vida interna de la Unión americana, como las necesidades de la defensa nacional, han dado al poder central una fuerza muy distinta de la que tenía entonces; pero bueno es hacer notar que fué bajo esos principios, con un poder ejecutivo tan semejante al que se trata de crear en este caso, que se produjo el prodigioso desarrollo de la Unión americana y el afianzamiento de sus libertades, y que ahora, precisamente, ese movimiento de centralización hace decir a Barthélemy y a otros publicistas que solamente la enorme potencia cívica de la Unión americana puede apartar al país, en esa vía, de los peligros del cesarismo!".

Indicó en seguida el señor Ramírez su disidencia con el proyecto, en cuanto entrega la dirección de la hacienda al poder administrador, y terminó diciendo que daría su voto en pro de la reforma con la conciencia de que ella contribuirá a realizar un positivo beneficio público.

Habló a continuación el doctor Terra, autor de la fórmula gubernativa en que se inspiró el pacto de los partidos. Hizo un brillante resumen de la cuestión planteada sosteniendo en forma muy eficaz sus conclusiones. Analizó los argumentos verti-

dos en pro y en contra de la reforma. Reforzó a aquéllos y refutó a éstos con particular lucidez.

Agotado el debate, se aprobó en general la reforma sin modificaciones. Lo mismo ocurrió en la discusión en particular. Por otra parte, el pacto constitucional había anticipado tal solución. La mayoría estaba hecha de antemano. Es justo reconocer, sin embargo, que la larga y erudita deliberación consolidó la solución ya prevista y, por lo demás, inevitable.

V

Recapitulemos. La reforma constitucional ha comprendido en lo substancial: 1º La separación de la Iglesia y el Estado; 2º El sufragio y la ciudadanía; 3º La subdivisión de las funciones ejecutivas; 4º La autonomía municipal.

Contraído este estudio al tercer punto, por las razones antes expresadas, veamos ahora el alcance y significado de la reforma a ese respecto, el más substancial de todos, sin duda alguna.

Desde luego, es innecesario insistir en que el sistema gubernativo que establece la nueva constitución no tiene más semejanza con el régimen colegiado suizo, que con las otras formas de organización de los países republicanos modernos. La reforma constitucional no ha importado la copia ni la adaptación de ningún sistema extraño. Se inspira, en cambio,

en la observación de los mecanismos gubernamentales extranjeros y propio, en sus ventajas e inconvenientes, en las idiosincrasias nacionales y en los obstáculos a la libre acción de la democracia, demostrados por la experiencia, en la práctica constitucional. La nueva constitución es, pues, "una" solución a las más graves cuestiones de derecho público moderno. El tiempo dirá si es una solución acertada. Entre tanto, recordemos la naturaleza de ese problema.

La revolución francesa, que realizó para el mundo las más grandes conquistas de la libertad, fué, ante todo, una reivindicación de los derechos populares. Una vez triunfante, impuso, pues, la soberanía del pueblo en la organización política que fundó. Y esa organización política se inspiró en el principio de la separación de los poderes, como medio de alcanzar un régimen de libertad. Rousseau y Montesquieu son los padres espirituales de estas conquistas de la democracia. Reconocerlo así, no importa negar el libre desenvolvimiento de estos principios en la vida pública de los Estados Unidos. Ellos fueron fijados no sólo en la constitución federal de Filadelfia, sino también, y con anterioridad, en las constitucio-

nes locales de los estados, como lo han demostrado Bryce (1) y Jellinek (2).

El mundo antiguo y el mundo nuevo se agitaron y movieron por estos ideales. Hacia la consecución de ellos han marchado. Y, hasta hoy, la soberanía popular o la soberanía nacional reputada la fórmula orgánica de aquella teoría, así como la separación de los poderes, son considerados verdaderos dogmas de la libertad política. No para hacer al respecto una discusión teórica sino para establecer el valor real de los hechos, es necesario fijar el alcance de esos principios. Se habla constantemente de la soberanía y de la división del poder. Y bien: ¿qué es soberanía? ¿qué es poder? Sabiéndolo veremos si la soberanía reside realmente en el pueblo, y si el poder puede dividirse conservando a cada una de sus partes las mismas características del concepto primitivo.

"Los gobiernos civiles son instituciones de la sociedad establecidas para la ayuda y protección de sus miembros y el derecho del hombre a usar de sus facultades y poderes para proveer a su bienestar

---

(1) Bryce, *La república americana. El gobierno de los Estados.*

(2) Jellinek. *Los derechos del hombre.*

presente y futuro, es la base de la autoridad con que los gobiernos están necesariamente investidos. Si todos los hombres fueran bastante justos, prudentes y poderosos para comprender, respetar y ejecutar sus deberes consigo mismos, se obviaría en cierto modo la necesidad de los gobiernos humanos. Pero como los hombres son naturalmente débiles, ignorantes y egoístas, y como están inclinados a preferir su interés a la justicia, se ha hecho una necesidad establecer gobiernos humanos sobre principios de imparcial justicia" (1). "Toda sociedad civil debe establecer necesariamente una autoridad pública, bajo la cual han de ser reglamentados sus intereses comunes y prescripta la conducta civil de cada miembro respecto al bienestar general. Esta autoridad pertenece esencialmente a todo el cuerpo social, mientras no se inviste con ella a quienes está confiada la administración de su gobierno. Pero tan luego como la sociedad instituye su gobierno y determina el modo de su administración, la autoridad pública queda investida en él, y sólo puede ser ejercida por él" (2).

---

(1) V. TIFFANY, *Gobierno y derecho constitucional*, página 20.

(2) TIFFANY, página 26 y siguientes.

Como podrá advertirse, el autor cuyas opiniones quedan transcriptas equipara la autoridad con el poder y con el gobierno. Dice que el gobierno está investido con la autoridad pública y que por lo tanto ejerce el "poder" en nombre de la sociedad y para fines comunes. En realidad, estos conceptos se han considerado siempre equivalentes. Y no hemos citado las palabras anteriores de Tiffany, tomadas al acaso, por otra parte, sino como constancia de que al exponerse la teoría del gobierno se incurre con frecuencia en el uso indistinto de aquellos términos. Véase, por ejemplo, el concepto que se deduce de las siguientes palabras de Ducrocq (1): "La idea de poder, es inherente a la sociedad. La experiencia de los siglos no ha hecho sino justificar la elocuente afirmación de Cicerón (2), inspirada en Platón: "Nada es más propio del derecho y de la naturaleza humana que el poder: la familia, la ciudad, la nación, el género humano, la naturaleza toda, el mundo mismo, no pueden subsistir sin él, pues el mundo obedece a Dios; a El le están sometidos la tierra y el mar; y la vida del hombre lo está al mandato de

(1) DUCROCQ, *Cours de droit administratif,* tomo I, página 11.

(2) *De Legibus,* libro III, 1.

una ley suprema". "Montesquieu, agrega, expresa así la misma verdad: "Una sociedad no puede subsistir sin un gobierno". No hay nación acéfala según la expresión de D'Aguesseau (1)".

Las citas podrían multiplicarse pero carecerían de objeto. Más eficaz es anotar que todas las constituciones modernas se inspiran en ese concepto. Y aún van más allá, como van también muchos escritores y tratadistas. A los términos referidos (gobierno, poder, autoridad) se identifica también en cierta medida, la soberanía. Fué producto de estas ideas la Declaración de los derechos del hombre en cuanto se estableció por ella: "El principio de toda soberanía reside esencialmente en la nación. Ningún cuerpo ni individuo puede ejercer autoridad que no emane de ella expresamente". La teoría de la separación de los poderes, incorporada más o menos literalmente a las constituciones modernas, involucra esta identidad de conceptos: la soberanía reside en la nación; es ejercida por la autoridad que detenta el poder; éste no es indivisible; se subdivide en tres poderes; cada uno de ellos ejerce a su vez autoridad y cada uno es depositario de la soberanía nacional.

---

(1) *Institutions du droit public,* segunda parte.

Aristóteles, en su *Política* (1), expresa que la característica del Estado es la "autarquía". Ella consiste en lo que podríamos llamar "autosuficiencia", es decir, la facultad del Estado de bastarse a sí mismo; el poder de subsistir sin necesidad de apoyo exterior o colaboración extraña. Ello no obsta, pues, a que el Estado se encuentre en una situación de dependencia política respecto a otro. Basta que esa dependencia no le sea indispensable para poder subsistir.

No es éste el concepto preciso de la soberanía. Se inspira, ciertamente, en el espectáculo ofrecido por el mundo griego, y no sólo en el aspecto político de éste, sino también en las concepciones filosóficas de cínicos y estoicos.

Los romanos tampoco concibieron el estado soberano. Jellinek (2), a quien seguimos sobre el punto, dice: "Las expresiones *majestas, potestas* e *imperium,* expresan la potencia y fuerza del pueblo romano, el poder civil y militar de mando, pero no indican nada del contenido y limitación del Estado, ni de la independencia de Roma respecto a los poderes extranjeros. En Roma, hasta época muy avan-

---

(1) *Política,* I, página 28 y siguientes.

(2) Jellinek, Teoría del Estado, II, página 79.

zada, fué conocida la idea de que el pueblo es la fuente de todos los poderes públicos, pero la cuestión relativa a quién tiene en el Estado el más alto poder, es muy distinta de la cuestión relativa a la soberanía del Estado. Acerca de la amplitud de poder que corresponde al *populus*, no encontramos explicación de ninguna clase. Los juristas se limitan a hacer constar la forma en que él ejercita sus atribuciones. En ninguna parte, tal vez, puede estudiarse con más precisión que en Roma cómo son dos cosas distintas el ser y el conocer; pues Roma, no obstante su gran poder y su enorme sentimiento de la fuerza, no ha llegado a hacer una formulación teórica del concepto del Estado".

Sin embargo, de Roma nos viene, en realidad, el concepto de soberanía, mediante una curiosa ampliación y, a veces, inversión de términos. "La expresión *imperium romanum* sólo quería decir "dominación de Roma sobre los pueblos", y no llevaba envuelta, como la lleva en nuestros días, la idea de la soberanía territorial" (1). El mismo autor dice: "Para expresar la idea de soberanía, los romanos empleaban o bien la palabra *imperium*, que hoy tiene otro sentido, o bien la expresión *suprema potes-*

---

(1) Letelier, *Génesis del Estado*, página 167.

tas". "Según Brunialti, dice Viveiros de Castro, los romanos reconocían una *suprema potestas* o *supremitas,* de donde se derivan las palabras *superius, superanus, souverain, sovrano* y *soberano* (1). Esa *suprema potestas* es la soberanía — fuente de todo poder. El "soberano" no es sólo el Estado, es depositario de la *suprema potestas,* esto es, del "poder". Por eso, en los gobiernos monárquicos, el rey o emperador es llamado el "soberano". Así también la teoría democrática lo llama "soberano" al pueblo. Y en nombre también de la democracia, las constituciones republicanas han llegado a considerar "supremo" el "poder" del jefe de Estado (2).

Convenimos en que la teoría de la soberanía del Estado tiende a definirse realmente en razón de las luchas del Estado con la Iglesia y con los señores

---

(1) VIVEIROS DE CASTRO, *Estudios de direito público,* página 46, citado por Letelier.

(2) La Constitución argentina dice, en su artículo 86: "El presidente de la república es el jefe "supremo" de la Nación". He ahí cómo un sistema gubernativo que se funda en la "soberanía del pueblo", llega, por una curiosa desviación que se origina en una verdadera confusión de teorías y de escuelas, a identificar a un monarca con un presidente en cuanto a la esencia de su función y al límite de sus atribuciones.

feudales. Se pugnaba por la dependencia o independencia del Estado en cuanto a la Iglesia y el feudalismo. Generalmente, el Estado estaba representado por el monarca. Se concibe entonces al Estado como una sociedad dirigida por un soberano. "Las nuevas teorías políticas y de derecho natural, dice Jellinek (1), reconocen también otras formas de Estado, además de la monarquía, pero ésta es su forma predilecta. El poder del Estado considerábase poder independiente, únicamente a condición de que el príncipe no se viera ligado en el derecho público absolutamente por nada, esto es, a condición de que todo el orden del Estado le fuera ofrecido incondicionalmente. De este modo, la doctrina de la soberanía se transforma en absolutismo".

Esta identidad del soberano con la soberanía del Estado, importa, desde luego, la definitiva confusión del poder de mando con la soberanía y la justificación ilimitada de ese poder de mando. A los tratadistas cumple, entonces, la tarea de hacer esa justificación: la justificación del absolutismo, en definitiva.

Por otra parte, es incuestionable y justo reconocer que el poder de los príncipes asentó la sobe-

---

(1) JELLINEK, *op. cit.*, II 99.

ranía de los estados modernos. Cuando dos príncipes se dividieron un Estado, la fusión de la monarquía fué el medio de lograr la unidad del Estado: así realizó la unidad española la unión de Fernando e Isabel.

La soberanía y el soberano alcanzan, pues, desenvolvimientos paralelos. Y de ahí que la doctrina se aplique a explicar o justificar el título, en virtud del cual se ejerce la soberanía. Como lo ha dicho Posada (1): "En la historia real trátase de una lucha por la supremacía política—la autoridad—y el poder de dominación con relación a las demás comunidades: estados, reinos, repúblicas, etc. En las doctrinas, se trata de justificar el poder político para mandar y disponer, señalando su origen y el sujeto de su ejercicio. En un bosquejo de las doctrinas cabe distinguir como manifestaciones capitales, las que atribuyen al poder político supremo—autoridad—un origen o fundamento divino y las que pretenden explicarlo como una manifestación natural de la vida humana".

Sin referirnos una vez más a Maquiavelo, a quien se considera uniformemente como el justificador de todos los absolutismos, recordemos que Hobbes in-

---

(1) POSADA, *Derecho político,* I, capítulo II, página 112.

tenta realizar también una justificación completa del poder del príncipe, del punto de vista humano. La escuela del derecho natural justifica, a su vez, la soberanía popular, partiendo de postulados diversos.

Es el caso de recordar a este respecto, interrumpiendo el rápido análisis de la evolución del concepto de la soberanía, que las teorías que pretenden justificarla pueden clasificarse, como lo hace Orlando (1), de esta manera:

a) Teoría teocrática: la soberanía reside en Dios y es ejercida, en su nombre, por sus representantes directos e indirectos;

b) Teoría legitimista: la soberanía se resume en el principio de tradición, en virtud de la cual una autoridad (y en particular, una dinastía) que ha ejercido el poder político supremo, adquiere por ello mismo el derecho de conservarlo;

c) Teoría radical: la soberanía reside en la voluntad popular considerada como la expresión de la mayoría numérica de los miembros de la sociedad, reunidos en asamblea;

d) Teoría liberal: es la teoría que, reemplazando la expresión soberanía popular por la de sobe-

(1) ORLANDO, *Derecho público y constitucional*, pág. 66.

ranía nacional, afirma que esta soberanía reside en el pueblo, pero en el pueblo considerado como un todo jurídicamente organizado.

Y repitamos, con el mismo autor, que, "abstracción hecha de lo que puedan tener de verdadero o de falso cada una de estas teorías, es necesario reconocer que todas parten de un error común: este error consiste en confundir el contenido intrínseco de la noción de la soberanía, su materia, su naturaleza, con las formas bajo las cuales se ejerce o es susceptible de ser ejercida" (1). De todos modos, interesaba a nuestro objeto mostrar cómo se ha confundido en el hecho el concepto de la soberanía con el poder de autoridad que ejerce el mando. De ahí que cuando se ha querido justificar a éste no se ha dado en realidad el fundamento de la soberanía, como lo venimos diciendo. Se ha justificado o pretendido justificar el gobierno—poder, autoridad—existente. Nada más.

Sin dejar de tener en consideración lo expuesto, consideremos ahora la teoría desenvuelta en el *Contrato social.* Como lo acabamos de recordar, Juan Jacobo Rousseau es el padre de las doctrinas que engendraron la revolución francesa y las primeras

---

(1) *Ibidem.*

constituciones democráticas. No obstante las críticas que su teoría puede merecer, es necesario no olvidar que ha dado origen a una completa transformación de las ideas corrientes. Tan grande y tan profunda, que no obstante la base exacta de esas críticas, en aquélla se inspira lo fundamental de la legislación constitucional en el momento presente.

Para Rousseau, el soberano no es el individuo, emperador o rey, que rige los destinos de un Estado. Es el sér colectivo que se llama la Nación. En ese sér colectivo reside la soberanía. Prescindiendo del origen que atribuye a las sociedades organizadas—producto, según él, de un pacto social,—vengamos a considerar las consecuencias que asigna al hecho en sí. La soberanía es inalienable. Por eso, cada ciudadano queda vinculado de tal modo al pacto originario que no puede obrar en forma alguna contra él. El "soberano" obliga, en uso de su derecho, a todos y a cada uno a mantenerse en los términos del pacto. Y esta facultad la tiene el soberano por una clásula tácita del pacto social. En efecto: cada ciudadano ha delegado en la sociedad el derecho de castigar las infracciones de que pudiera ser víctima o que él mismo haya de cometer. Por otra parte, este derecho que abandona y este

derecho que él ha creado contra sí mismo, como particular, los recupera como soberano (1). Desenvolviendo las mismas ideas, dice el filósofo ginebrino: "La comunidad eligiéndose un jefe, puede delegarle, en virtud de un voto unánime, ciertos derechos, o sea el ejercicio de ciertos derechos, la dirección y vigilancia de ciertas partes de la administración; pero conserva siempre, por encima de él, su autoridad completa, que comprende la facultad de retirar a este jefe el mandato que le ha confiado el día que el mandatario no llene las condiciones del mandato" (2). Todo ello resulta para Rousseau, como antes queda dicho, de que la soberanía es inalienable: la existencia de gobernantes que defraudaran los fines de su constitución resultaría contrario a este precepto. De ahí la revocación posible de todo gobernante por parte del soberano. De ahí la revolución erigida en un derecho supremo: derecho del soberano.

"El Estado es una persona moral cuya vida consiste en la unión de sus miembros. Así como la naturaleza da a cada hombre un poder absoluto so-

---

(1) ROUSSEAU, *Del contrato social o principios de Derecho político*, libro I, capítulo VII.

(2) *Ibidem*, libro II, capítulo I.

bre todos sus miembros, el pacto social da al cuerpo político un poder absoluto sobre todos los suyos. Este es el mismo poder que, dirigido por la voluntad general, toma el nombre de soberanía (1)".

Este último concepto, que se refiere indudablemente al Estado en sí, se ha aplicado con frecuencia al gobierno. De ahí ha resultado que el gobierno, ungido en poder por el soberano, es a la vez soberano él mismo. De donde tenemos el error funesto de la "delegación de la soberanía".

Si la soberanía radica en el pueblo, en él queda, como algo inmanente, intangible, indivisible, inalienable. El mismo Rousseau lo dijo: "La soberanía es indivisible por la misma razón que es inalienable; porque la voluntad es general o no lo es; la declaración de esta voluntad constituye en primer término un acto de soberanía y es ley en el segundo, no es sino una voluntad particular o un acto de magistratura; un decreto a lo más".

Rousseau no llama aquí ley a los actos del parlamento. Les llama así a los principios superiores que dan organización al Estado. Le llama así, a la "voluntad", al poder del pueblo. Véanse las pa-

---

(1) *Ibidem*, libro II, capítulo IV.

labras y los conceptos que coloca a continuación del párrafo transcripto: "Pero nuestros políticos no pudiendo dividir la soberanía en principio, la dividen en sus fines y objeto: en fuerza y voluntad, en poder legislativo y en poder ejecutivo, en derecho de impuesto, de justicia y de guerra; en administración interior y en poder de contratar con el extranjero, confundiendo tan pronto estas partes, como tan pronto separándolas. Hacen del soberano un sér fantástico, formado de piezas relacionadas, como si compusieren un hombre con miembros de diferentes cuerpos, tomando los ojos de uno, los brazos de otro y las piernas de otro. Según cuentan, los charlatanes del Japón despedazan un niño a la vista de los espectadores, y arrojando después todos sus miembros, uno tras otro, hacen caer la criatura viva y entera. Tales son más o menos los juegos de cubilete de nuestros políticos: después de desmembrar el cuerpo social, con una habilidad y un prestigio ilusorios, unen las diferentes partes no se sabe cómo. Este error proviene de que no se han tenido nociones exactas de la autoridad soberana, habiendo considerado como partes integrantes lo que sólo eran emanaciones de ella. Así por ejemplo, el acto de declarar la guerra como el de celebrar la paz se han calificado actos de soberanía;

lo cual no es cierto, puesto que ninguno de ellos es una ley, sino una aplicación de la ley, un acto particular que determina la misma, como se verá claramente al fijar la idea que encierra este vocablo" (1).

Sin entrar a hacer la crítica de la teoría de Rousseau, cabe decir sin embargo, que la aplicación de que se la ha hecho objeto en las cartas políticas, la ha desnaturalizado. La teoría de la soberanía del pueblo, aun considerada como soberanía del Estado, lo que en nuestro concepto no completa sino que rectifica el principio, no ha escapado sin embargo al error funesto de que, en nombre de ella, se establezca en las constituciones de los pueblos modernos la delegación de la soberanía. Principio funesto, porque todos los gobiernos al considerarse depositarios de la soberanía han cometido todo género de "abusos de poder", lo que en definitiva importa desvirtuar en absoluto el principio. Si bien es cierto que los gobiernos surgidos de la voluntad popular, del principio neto de la soberanía del pueblo, han caído muchas veces en el absolutismo, no lo es menos que el principio de la soberanía del Es-

(1) *Ibidem,* libro II, capítulo II.

tado ha sustentado la delegación que lleva al mismo resultado.

La absorción de funciones de parte del poder ejecutivo, o sea de la rama política del gobierno, es un "hecho" en la vida de los estados. La reforma constitucional uruguaya se inspiró, como se ha visto, en el propósito de reducir la autoridad del presidente a quien considera investido de la función ejecutiva, del poder público, la Constitución de 1830. Los artículos 13 y 14 de esa constitución establecían: "El Estado oriental del Uruguay adopta para su gobierno la forma representativa republicana. Delega "al efecto" el ejercicio de su soberanía en los tres altos poderes,, legislativo, ejecutivo y judicial, bajo las reglas que se expresarán". La delegación de la soberanía se ha mantenido en los artículos 14 y 15 de la nueva constitución. El mal se mantiene. Si el pueblo es el titular de la soberanía, dicha soberanía no es susceptible de delegación. El "poder" de voluntad, de libre iniciativa, sólo reside en él, y de él no se desprende sino para quedar fijado en las disposiciones de las "leyes fundamentales" del Estado.

La teoría de la delegación, tan difundida, tan corrientemente aceptada, ha dado origen a las "revoluciones" de arriba, casi siempre realizadas en con-

tra de la libertad. Hauriou dice: "La plaga del derecho constitucional francés es la teoría jurídica de la delegación que procede de la manía metafísica de querer subordinarlo todo a un solo principio" (1). Por nuestra parte, consideramos que el gobierno no es el poder, ni es la soberanía. En las democracias es el conjunto de entidades colocadas al frente de los negocios públicos y de las funciones esenciales para asegurar el cumplimiento de los fines del Estado. Aceptamos, con las salvedades expuestas y las que resultarán del resto de esta exposición, la doctrina libre de Duguit, resumida en estas breves palabras: "El Estado no es como se ha querido hacerlo y como se ha creído mucho tiempo que lo era, una potencia que manda, una soberanía: es una cooperación de los servicios públicos organizados y contraloreados por los gobernantes" (2).

Del mismo modo, la teoría de la separación de los poderes, resulta desvirtuada en la realidad de los hechos. Y nada contribuirá más a destacarlo que el análisis del sentido que tiene, como se habrá visto, el término "poder" para la ciencia constitucio-

---

(1) HAURIOU, *Principes du droit public.*

(2) DUGUIT, *Droit constitutionnel,* tomo I, página 98.

nal. Para fijarlo en absoluto, recordemos el carácter de la doctrina de Montesquieu.

Desde Aristóteles, la división de las funciones en el gobierno fué expuesta y conocida. Sin embargo, la *Política* se limita a indicar las tres partes del poder existente en el estado griego: el Senado, la autoridad, y el tribunal popular, y a estudiar la forma de su funcionamiento. Claro es que bajo las monarquías absolutas, el rey es la expresión única del poder en el Estado, de la soberanía, de la suprema autoridad, que, como ya hemos visto, tanto vale como decir la "autoridad soberana".

En Inglaterra, el poder del parlamento crece frente al rey, con diminución de las atribuciones de éste. Locke señaló antes que nadie la importancia jurídica de la evolución política realizada. La primera teoría de la separación de los poderes fué expuesta por él al distinguir el poder legislativo o dominante, del ejecutivo o subordinado. Pero este último, representado por el rey, investía también el poder federativo y la prerrogativa. Las libertades inglesas inspiraron a su vez la teoría de Montesquieu. El capítulo de *Espíritu de las leyes* en que la expuso se llama: "De la Constitución de Inglaterra". Es una exposición y comentario de las leyes inglesas. A tal punto es así, que dice, después de destacar la conquis-

ta para dar la libertad que importa la separación de los poderes: "No me corresponde examinar si los inglesas gozan actualmente de esta libertad o no. Me basta decir que sus leyes la establecen, única cosa que interesa a mi propósito". Montesquieu comienza por referirse a la existencia común de las funciones de gobierno, que él llama poderes en todos los países, aún en Turquía. "Hay en todos los estados, tres especies de poder: el legislativo, el de ejecutar aquello que depende del derecho de gentes, y el de ejecutar lo que depende del derecho civil. Por el primero, el príncipe o el magistrado hace leyes, por algún tiempo o para siempre, y corrige y abroga las que existen. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadas, vela por la seguridad, previene las invasiones. Por el tercero, castiga los crímenes o juzga los pleitos de los particulares. Este último "debe" llamarse poder judicial y el otro simplemente poder ejecutivo del Estado". Más adelante dice: "En la mayor parte de los reinos de Europa, el gobierno es moderado porque el príncipe que tiene los dos primeros poderes, deja a sus súbditos el ejercicio del tercero. Entre los turcos, donde los tres poderes están reunidos en la persona del sultán, reina un espantoso despotismo".

En la mayor parte de los reinos de Europa, di-

ce Montesquieu, como acabamos de verlo, el prínci-pe ejercía el poder ejecutivo y el poder legislativo. Ante este "hecho", característico de las monarquías absolutas, y concretado en la célebre frase "el estado soy yo", Montesquieu sostuvo que desintegrar la autoridad del amo del estado, era una conquista de la civilización. Dividir el poder, era para él dividir el poder que el príncipe absoluto detentaba y ejercía. Por eso dice que el gobierno es moderado cuando el príncipe inviste la autoridad legislativa y ejecutiva. "El despotismo más espantoso", es la reunión en manos del príncipe de esos poderes y del poder judicial.

Su punto de vista es, pues, este: Existen jefes de estado que lo son todo en el estado. Otros, que aunque han reconocido la existencia de magistraturas, conservan siempre los poderes ejecutivo y legislativo. En Inglaterra, el príncipe aparece desposeído de la función de legislar. Nada significaba para Montesquieu que los ingleses gozaran o no de su libertad. Le bastaba decir que las leyes la establecían. Tender a que el poder del príncipe se desintegre era propender a la existencia de un régimen de libertad.

Indudablemente — y en ello no puede haber discrepancias, — ante el fenómeno social y político que se ofrecía a la observación del profundo escritor,

tender a la separación del "poder" del príncipe era marcar una conquista positiva; pero una conquista "de momento", diremos así; una conquista que no puede importar un "alto" en la evolución histórica y política. Será necesario completarla, ampliarla, modificarla, ante los nuevos problemas que nos ofrecen hoy, y desde hace ya muchos años, la actividad y la función moderna del Estado.

Montesquieu no previó ni pudo prever las proyecciones de la evolución ya realizada. Véase hasta qué punto se hallaba influído por los problemas que se ofrecían a su inmediata observación: "Si el poder ejecutivo no tiene el derecho de contener las extralimitaciones del legislativo, será éste despótico, porque podrá arrogarse toda la autoridad que quiera y anular los poderes restantes. Mas no conviene que el poder legislativo tenga a su vez la facultad de contener los atentados del ejecutivo, porque estando éste limitado por su naturaleza, no necesita de más cortapisas, sin contar con que ejerce siempre su acción sobre cosas momentáneas. La autoridad de los tribunos en Roma adolecía del defecto de poder poner impedimentos no sólo a la legislación, sino también a la ejecución, de donde se originaron graves males. Pero si en un estado libre no debe tener el poder legislativo el derecho de detener la acción del

ejecutivo, tiene sí el de examinar cómo cumple el último las leyes establecidas; y tal es la ventaja que posee el gobierno de que hablamos sobre los de Creta y Lacedemonia, en donde los "cosmes" y los "éforos" no daban cuenta de su administración. No obstante cualquier forma que revista este examen, el poder legislativo no debe tener la facultad de juzgar la persona, y por consiguiente la conducta del que ejecuta. La persona de éste debe ser sagrada, porque siendo necesaria al estado a fin de que el cuerpo legislativo no se vuelva tiránico, desde el momento en que se le acusase o sometiese a juicio, no habría libertad".

Parece ya ocioso insistir en que siendo el monarca detentador del poder y "titular de la soberanía", sólo se ha querido restarle algo de su monstruosa autoridad, y se ha visto en ello, y con harto motivo, el medio de contribuír por entonces a la felicidad común. Lo malo es que cuando la teoría democrática se impuso, la de la separación de los poderes continuó imperando "como un dogma".

Como lo ha dicho Jellinnek (1), "la doctrina del derecho natural sostiene que un órgano—príncipe, cuerpo aristocrático o asamblea popular—necesita

(1) *Op. cit.*, tomo II, páginas 156 y 157.

ser el titular por derecho propio de la soberanía plena. La teoría constitucional inglesa pone el centro de gravedad de los poderes del estado en manos del pueblo. Esto no obstante, según Locke, también el rey, *in a very tolerable sense,* se designa como el poder más alto, si bien el poder más elevado es el legislativo. La doctrina inglesa oficial, por el contrario, según la expresión clásica que ha recibido de Blackstone, concibe al rey y a ambas cámaras como formando el parlamento, al cual se atribuye el poder supremo; sin embargo, se designa al rey únicamente como el titular de la soberanía. Montesquieu transforma esta concepción oficial inglesa en su doctrina de tres poderes independientes, iguales entre sí, que se equilibran mutuamente y que mantienen, no obstante, puntos de contacto entre sí. El no fundamenta su teoría ni aclara en general la cuestión acerca de la unidad del Estado y de la relación de los poderes con esta unidad. La doctrina de la separación de los poderes, concebida en esta forma, ha conducido a una completa división teórica del Estado en tres personas. Kant lo ha expresado de esta suerte, de una manera rotunda, al designar a los tres poderes del estado como otras tantas personas morales, las cuales deben completarse mutuamente y subordinarse unas a otras. Tan pronto como se quiera tras-

ladar esta doctrina a la realidad, surgen dificultades prácticas y doctrinales. Las primeras nacen de las necesidades de la política, las cuales no pueden jamás ser enteramente dominadas por una fórmula abstracta. Es muy fecunda en enseñanzas a este respecto la actitud de la constituyente francesa que en la declaración de los derechos del hombre, proclama el principio de la división de los poderes, y después, a pesar de todos sus doctrinarismos, no lleva aquella doctrina a sus últimas consecuencias, sino que más bien hace del órgano legislativo un órgano tal que en él vienen a unirse todos los demás poderes. Teóricamente, la concepción democrática que sirve de base a la doctrina de la soberanía popular no consiente a la división de los poderes jugar otro papel que el de un principio secundario". Sobre todo es así, si se mantiene como lo quería Montesquieu la intangibilidad del jefe del ejecutivo. El monarca irresponsable disminuye en lugar de aumentar su poder, ante el que se reconoce al parlamento. En cambio, el presidente responsable, como el ideado por los autores de la constitución de Filadelfia, como el presidente de las constituciones argentina de 1853 y uruguaya de 1830, es una entidad sucedánea de los monarcas absolutos. Lo que se llama su "poder" es equivalente a lo que llamaba Montesquieu el "poder"

del príncipe. No quiere ello decir que ambos poderes tengan la misma extensión y sean igualmente perniciosos. Quiere decir que considerar al presidente investido del joder ejecutivo es mantener un orden de cosas que ya no puede significar una garantía de libertad, sino de lo contrario. La democracia es inconciliable con la existencia de un poder único, o subdividido, con el concepto de que los órganos del Estado a quienes se da el "poder", son titulares de la soberanía. La soberanía, lo repetimos, es del pueblo, y sólo del pueblo. De él no sale, y él no puede abandonarla a sus representantes sin bastardear el ideal de la democracia, sin echar por tierra el principio fundamental en que se basa.

Como lo recordaron muchos miembros de la convención constituyente uruguaya cuyas opiniones quedan transcriptas, la actividad del Estado se va ampliando gradualmente. Consignadas como quedan en las páginas anteriores nuestras disidencias doctrinarias con Duguit (1), repitamos ahora este concepto suyo tan exacto: "Se ha producido en la segunda mitad del siglo XIX una transformación económica formidable, con la cual no puede armoni-

(1) V. Duguit, *L'état, Droit constitutionnel, Les transformation de l'état.*

zarse el sistema jurídico rígido y metafísico, que había construído la revolución. Según la fórmula de los economistas, en todos los dominios de la actividad humana la economía nacional se substituye a la economía doméstica. Esto quiere decir que el pequeño grupo de familias primitivo no puede asegurar la satisfacción de las necesidades humanas, que vastos organismos que se extienden por todo el territorio nacional y que exigen el concurso de un gran número de individuos, pueden sólo dar satisfacción a la masa de las necesidades elementales. Por otra parte, como consecuencia de los descubrimientos científicos y de los progresos industriales, las relaciones entre los hombres se han hecho tan complejas y tan numerosas, la interdependencia social se ha tornado tan estrecha, que en el choque de intereses quienes no hallan satisfacción a los suyos reaccionan contra los demás. En fin, existen necesidades en el Estado de una importancia primordial, como, por ejemplo, las relaciones postales, los transportes por ferrocarril, el alumbrado, cuyo servicio se asegura por organismos muy vastos y complejos, necesidades tales que si el funcionamiento de estos organismos se detiene un solo instante produce una perturbación tan profunda que pone en peligro toda la vida social. Por ello, no se exige hoy solamente

a los gobernantes asegurar los servicios de guerra, de policía, de justicia, sino hacer organizar y hacer funcionar toda una serie de servicios industriales, e impedir que se vean interrumpidos por un solo instante. Esta obligación general que la conciencia moderna impone a los gobernantes, está en contradicción flagrante con la noción corriente de la soberanía. Los servicios de guerra, de policía, de justicia, se concilian admirablemente con ella; parecen ser su manifestación directa. Cosa diferente ocurre respecto a los servicios industriales. Lo que aparece ahora en primer plano, no es el "poder de mando", es la obligación de obrar prácticamente. Si se reconoce un poder a los gobernantes, no es ya en virtud de un derecho primario de potestad pública, sino en razón de los deberes que le incumben; por consecuencia, este poder no existe sino en la medida en que aquéllos llenan estos deberes. Estas actividades, cuyo cumplimiento se impone a los gobernantes, constituyen el objeto mismo de los servicios públicos" (1). El sabio profesor de Burdeos desarrolla en las páginas de su hermoso libro estas ideas y estos principios. Pero no formula un plan de organización autónoma de esos servicios. La nueva consti-

---

(1) DUGUIT, *Les transformation du droit public*, XVII.

tución uruguaya lo ha hecho al desintegrar el "poder" del presidente, y crear frente a él una entidad autónoma, elegida como él por votación popular, que realizará en el hecho esa "colaboración de funciones gubernativas" que forma la base de la moderna actividad del estado.

Wilson, cuyo libro *El estado* está muy lejos de ser un tratado teórico, ha señalado gráficamente la amplitud actual de esa actividad. Tampoco él ofrece la solución del grave problema. La nueva constitución del pueblo uruguayo ha dado un paso avanzado, cuyas consecuencias habrán de verse en la práctica futura de sus nuevas instituciones. Véase cómo señala Wilson el hecho de la múltiple acción funcional del estado: "Contribuirá a aclarar el punto, dice, una clasificación de las funciones del gobierno en dos grupos: las funciones fundamentales y las subordinadas. Bajo el epígrafe de fundamentales colocaré aquella categoría ordinaria de funciones gubernamentales que atiende a la protección de la vida, de la libertad y de la propiedad, así como las funciones que son necesarias para la organización cívica de la sociedad — funciones que no son facultativas en los gobiernos ni a los ojos del *laisser faire* más estricto — en cuanto constituyen los lazos mismos de la sociedad. Bajo el epígrafe de sub-

ordinadas colocaré aquellas otras funciones (como la educación, correos y telégrafos, cuidado de los montes) las cuales las tiene el gobierno no como medio de gobierno sino para el progreso de los intereses generales de la sociedad, funciones que son facultativas, habiéndose hecho necesarias no en vista de la existencia misma del gobierno sino por razones de conveniencia o utilidad, y las cuales ayudan a la organización social sin constituirla". Y hace en seguida la clasificación en esta forma: "Funciones fundamentales: 1º Asegurar el orden y proteger las personas y la propiedad contra la violencia y el robo; 2º Fijar las relaciones legales entre marido y mujer, y entre padres e hijos; 3º Regular la tenencia o disfrute, trasmisión, cambio de la propiedad, y determinar la responsabilidad por deudas o por delitos; 4º Determinar los derechos en los contratos entre individuos; 5º Definir el delito y la pena; 6º Administrar justicia en los asuntos civiles; 7º Determinar los deberes políticos, los privilegios y las relaciones entre los ciudadanos; 8º Tratar por el Estado con los poderes extranjeros, proteger al Estado de los peligros exteriores y contra todo obstáculo, así como cuidar del progreso de sus intereses internacionales. Funciones subordinadas: 1º Reglamentación del comercio y de la industria. Bajo

este epígrafe se comprende la acuñación de la moneda y el establecimiento del patrón de las pesas y medidas, las leyes contra los acaparamientos, las licencias mercantiles, etc., así como también todo lo referente a las tarifas, leyes de navegación y otras semejantes; 2º Reglamentación del trabajo; 3º La conservación de las vías, incluyendo en esto lo referente a los ferrocarriles del Estado, y todo lo que se pueda comprender en el gran grupo de "mejoras interiores"; 4º La dirección del sistema postal y telegráfico; 5º La fabricación y distribución de gas, el servicio de aguas, etc.; 6º La sanidad, incluso la reglamentación del comercio; 7º La educación; 8º Auxilio de pobres e inútiles; 9º Conservación y cultivo de montes, y otras materias semejantes, como la pesca en los ríos; 10º Leyes suntuarias, como las leyes prohibitivas, por ejemplo". Concluiremos esta larga transcripción con las siguientes palabras: "Entre las funciones subordinadas, no incluídas en ninguno de los epígrafes anteriores, y que tiene a su cargo algún gobierno moderno, pueden citarse la administración de cajas de ahorros, especialmente cuando se trata de pequeñas sumas, verbigracia, las cajas postales de ahorros, el servicio de préstamos a los colonos, y el sostenimiento de institutos agríco-

las (como en Francia) o el establecimiento del seguro obrero (como en Alemania)" (1).

En el desarrollo de la discusión de la convención constituyente uruguaya se hizo frecuente mención, como se habrá visto, de la organización que se ha dado a esos servicios públicos en los estados—miembros de la Unión americana. La necesidad de llenar tales servicios públicos ha impuesto soluciones de circunstancias, generalmente empíricas, y por lo tanto susceptibles de grandes modificaciones, pero son un antecedente útil que los constituyentes no dejaron de tener en cuenta. En Francia, en Alemania, en España, en Inglaterra, se ha presentado el mismo problema. Los uruguayos han querido resolverlo, desintegrando el poder del presidente. Para ello se propuso, como se ha visto, por el doctor Terra, autor de la fórmula feliz de la conciliación, que se creara un "poder administrador", frente al "poder ejecutivo". Se llegó a un avenimiento sobre la base de mantener este último término, subdividiendo "el poder" entre el presidente y el consejo nacional de administración (art. 70 de la nueva constitución.) El resultado es el mismo. El consejo de administración, elegido como el presidente por votación popu-

(1) WILSON, *El estado,* tomo II, página 131.

lar, tendrá las características de lo que se sigue llamando un poder del estado.

¿Rompe ello con el "dogma" de la separación de los poderes? Hemos fundado extensamente nuestro juicio en las páginas precedentes. El término "poder" no puede conciliarse con la organización democrática del gobierno a que debe aspirar todo espíritu libre. Y si se dijera que dicho término "poder" no importa "supremacía" ni "soberanía", como importó hasta para Montesquieu, y que la teoría de la separación del poder debe entenderse sólo como la delimitación de las competencias en el gobierno, entonces contestaríamos con el artículo 15 de la constitución uruguaya, ya antes citado, que declara a cada poder investido de soberanía, lo que mantiene el mal sin curarlo. No se trata de una cuestión de palabras. Si el asunto se limitara a una cuestión de terminología, carecería de toda trascendencia.

En cambio la tiene, y muy grande. Y no obstante la existencia de las disposiciones aludidas, en el nuevo estatuto, éste importa una reforma fundamental en la vida constitucional del Estado. Se ha cercenado el poder del príncipe heredado por el presidente de la república en las constituciones americanas. Se ha creado frente a él una nueva entidad que ni lo absorbe ni lo traba en su acción, pero con la cual

debe marcarse una colaboración gubernativa que de no existir puede poner en peligro el desarrollo normal de la vida institucional. Se ha roto en realidad con el "mito" de la separación de los poderes, se ha señalado nuevos horizontes a la acción pública, se ha tratado de hacer un bien muy grande al país. Todo ello significa la reforma, todo ello enaltece a sus autores.

Señalados quedan sus puntos fundamentales. Está fuera del plan de este trabajo entrar a hacer un análisis crítico de cada precepto legal de la nueva Constitución. Sin embargo, y para terminar, haremos referencia a un punto de importancia substancial, que la reforma comprende. Como se habrá visto, tanto el presidente como el consejo de administración tienen cada uno sus ministros: el primero está asistido por ministros de guerra y marina, del interior y de relaciones exteriores; el segundo, por los que determine la ley (art. 105) sobre la base de la competencia que al consejo se atribuye por el artículo 97. Se declara compatible el cargo de ministro con el de legislador (art. 111) y se faculta a todos los ministros, aun cuando no sean legisladores, para asistir a las sesiones de las cámaras y tomar parte en las deliberaciones (art. 112) y este mismo

derecho se reconoce a los miembros del consejo de administración (art. 103).

Todas estas disposiciones innovan en cuanto a los conceptos corrientes sobre el carácter de la función ministerial. ¿Se trata de un régimen parlamentario? ¿Se trata de un régimen presidencial? Los uruguayos han roto casi del todo con esta falsa clasificación. Ya habían roto con ella su Constitución de 1830 y la nuestra en vigor, pero, como lo hemos dicho reiteradamente, el prurito de imitar las instituciones norteamericanas nos ha llevado a considerar como entidades subalternas a los ministros. Clasificado nuestro régimen gubernativo como régimen presidencial, el ejecutivo se ha confundido con el presidente. Es decir, a éste se le ha investido con el "poder". (Véase art. 74 de la Constitución argentina).

Aunque la reforma uruguaya destaca la importancia de la institución ministerial, no declara a los ministros parte integrante del ejecutivo. La nueva constitución, habla como la constitución argentina, de las atribuciones "del presidente", no de las atribuciones del ejecutivo. Es verdad que identifica al ejecutivo con el presidente, lo que en definitiva importa mantener un "poder" personal. En las atribuciones que se fijan al consejo de administración,

tampoco se dice que esas atribuciones sean conjuntas del consejo y del ministerio. Todo ello resta importancia a la institución ministerial, lo que sin duda servirá de base o pretexto al presidente y al consejo para prescindir de la opinión de sus ministros, aunque podrán premiar la obsecuencia de los miembros del parlamento, con cargos ministeriales, que siempre serán cómodos y codiciados.

Queda dicho en páginas anteriores que consideramos que la organización del ejecutivo en la Constitución argentina y en la uruguaya de 1830, importa integrarlo con los ministros. Con mayor motivo consideramos que el mismo concepto se deduce de la nueva Constitución uruguaya interpretada rectamente. Pero debe reconocerse que los constituyentes tuvieron oportunidad de aclarar el alcance de la institución y sin embargo han conservado en parte la terminología norteamericana (1), que no

(1) Debe haber contribuído no poco a ello, el libro *El Poder ejecutivo y sus ministros,* publicado en Montevideo poco antes de la reforma por Justino E. Jiménez de Aréchaga. Ese libro es un alegato en pro del régimen colegiado, tal como se planteó originariamente por el señor Batlle y Ordóñez, de quien el señor Aréchaga fué ministro, como lo fué luego del señor Viera. En él se sostiene el criterio norteamericano sobre la autoridad personal del

condice con el carácter que se ha dado o querido dar a la institución ministerial. Bien es verdad que han realizado una reforma trascendental, que su obra ha sido fruto de un pacto entre partidos políticos, y que el paso dado es tan avanzado y progresista que es perfectamente explicable que no se haya querido romper totalmente con ideas y prejuicios tan hondamente arraigados.

Es indiscutible que la aplicación del nuevo código político traerá dificultades, tropiezos, conflictos de jurisdicción y, tal vez, hasta sacudimientos públicos. Nnca han dejado de producirse ante reformas fundamentales como ésta. La tercera república francesa es en definitiva la realización del programa de libertad de la revolución. ¡Cuánto dolor, cuánto lu-

presidente y se considera que los ministros no integran el "poder" ejecutivo, así se trate del régimen constitucional norteamericano, como del sistema constitucional argentino o uruguayo, o del régimen inglés de gabinete. La tendencia de su argumentación lleva al autor a decir que en Inglaterra el "poder" ejecutivo se conserva en manos del monarca, y que el gabinete no forma parte siquiera de ese "poder" ejecutivo. No debe confundirse a este autor con su eminente padre, el doctor Justino Jiménez de Aréchaga, fallecido hace algunos años, y autor a su vez de *La libertad política y El Poder legislativo.*

to y cuánta sangre costó! Inglaterra no consiguió realizar su profunda evolución sin pasar por hondas crisis. La constitución de Filadelfia no impidió la guerra de secesión, que, por el contrario, se fundó en la interpretación de sus cláusulas. Los argentinos no pudimos adaptarnos a la Constitución de 1853 y a la reforma substancial del 60 sin lágrimas y sin sangre. Los uruguayos mismos, han visto constantemente asolado su hermoso país por la guerra civil durante el régimen de la Constitución de 1830. Quiera Dios que la vigencia del nuevo estatuto sólo produzca dificultades prácticas en su aplicación diaria, que el buen sentido y el patriotismo del pueblo hermano puedan salvar. La posibilidad de conflictos jurisdiccionales o de tropiezos más o menos grandes en el puego de "los poderes", no ha debido detener y no ha detenido en su obra a los eminentes reformadores.

Nosotros los argentinos, que palpamos idénticos problemas a los que han provocado la reforma, debemos contemplar con honda simpatía el paso arriesgado y progresista — tanto más arriesgado cuanto más progresista—que han dado los uruguayos hacia el perfeccionamiento de sus instituciones políticas. La contemplación de la reforma y de su aplicación será útil a todos. Se nos ofrece una experien-

cia que no debemos desaprovechar, hasta por egoísmo patriótico. El Uruguay entrará positivamente, desde el 1º de marzo de 1919, en una nueva vida constitucional. Que ella contribuya a afianzar su felicidad y su grandeza.

APÉNDICE

CONSTITUCION NACIONAL DE LA REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

SECCION I

De la Nación y su soberanía

CAPÍTULO I

1. La República Oriental del Uruguay es la asociación política de todos los habitantes comprendidos dentro de su territorio.

2. Ella es y será para siempre libre e independiente de todo poder extranjero.

3. Jamás será el patrimonio de persona, ni de familia alguna.

CAPÍTULO II

4. La soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación, a la que compete el derecho exclu-

sivo de establecer sus leyes, del modo que más adelante se expresará.

CAPÍTULO III

5. Todos los cultos religiosos son libres en ei Uruguay. El Estado no sostiene religión alguna. Reconoce a la Iglesia católica el dominio de todos los templos que hayan sido, total o parcialmente, construídos con fondos del erario nacional, exceptuándose sólo las capillas destinadas al servicio de asilos, hospitales, cárceles, u otros establecimientos públicos. Declara, asimismo, exentos de toda clase de impuestos a los templos consagrados actualmente al culto de las diversas religiones.

SECCION II

De la ciudadanía y sus derechos, modos de suspenderse y perderse

CAPÍTULO I

6. Los ciudadanos de la República Oriental del Uruguay son naturales o legales.

7. Ciudadanos naturales son, todos los hombres nacidos en cualquier punto del territorio de la república. Son también ciudadanos naturales, los hijos de padre o madres orientales, cualquiera que haya sido el lugar de su nacimiento, por el hecho de avecindarse en el país e inscribirse en el Registro cívico.

8. Tienen derecho a la ciudadanía legal: los extran-

jeros casados que profesando alguna ciencia, arte o industria, o poseyendo algún capital en giro o propiedad en el país, tengan tres años de residencia en la república; los extranjeros no casados que tengan algunas de dichas calidades y cuatro años de residencia en el país; los que obtengan gracia especial de la Asamblea por servicios notables o méritos relevantes.

CAPÍTULO II

9. Todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación; como tal, es elector y elegible en los casos y formas que se designaran.

El sufragio se ejercerá en la forma que determine la ley, pero sobre las bases siguientes:

1º Inscripción obligatoria en el Registro cívico;

2º Los funcionarios policiales y los militares en actividad deberán abstenerse, bajo pena de destitución, de formar parte de comisiones o clubs políticos, de suscribir manifiestos de partidos y, en general, de ejercer cualquied otro acto público de carácter político, salvo el voto;

3º Voto secreto;

4º Representación proporcional integral.

Todas las corporaciones de carácter electivo que se designen para intervenir en las cuestiones del sufragio, deberán ser elegidas con las garantías consignadas en este artículo.

11. El reconocimiento del derecho de la mujer al voto activo y pasivo, en materia nacional o municipal, o en ambas a la vez, sólo podrá ser hecho por mayoría

de dos tercios sobre el total de los miembros de cada una de las cámaras.

11. Todo ciudadano puede ser llamado a los empleos públicos.

CAPÍTULO III

12. La ciudadanía se suspende: 1º Por ineptitud física o mental, que impida obrar libre y reflexivamente; 2º Por la condición de legalmente procesado en causa criminal, de que pueda resultar pena corporal; 4º Por no haber cumplido 18 años de edad; 5º Por sentencia que imponga pena de destierro, prisión, penitenciaría o inhabilitación para el ejercicio de derechos políticos durante el tiempo de la condena.

CAPÍTULO IV

13. La ciudadanía se pierde: por naturalizarse en otro país, bastando para recobrarla, domiciliarse en la república e inscribirse en el Registro cívico.

SECCION III

De la forma de gobierno y sus diferentes poderes

CAPÍTULO ÚNICO

14. La República Oriental del Uruguay adopta para su gobierno la forma democrática representativa.

15. Delega al efecto el ejercicio de su soberanía en los tres altos poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

SECCION IV

Del Poder legislativo y sus cámaras

CAPÍTULO I

16. El poder legislativo es delegado a la Asamblea general.

17. Esta se compondrá de dos cámaras: una de Representantes y otra de Senadores.

18. A la Asamblea general compete:

1º Formar y mandar publicar los códigos;

2º Establecer los tribunales y arreglar la administración de justicia;

3º Pedir leyes relativas a la independencia, seguridad, tranquilidad y decoro de la república; protección de todos los derechos individuales, y fomento de la ilustracción, agricultura, industria, comercio exterior e interior;

4º Aplicar o reprobar, aumentar o disminuir los presupuestos de gastos que presente el Poder Ejecutivo, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos; su distribución; el orden de su recaudación e inversión, y suprimir, modificar o aumentar las existentes;

5º Aprobar o reprobar, en todo o en parte, las cuentas que presente el Poder ejecutivo;

6º Contraer la deuda nacional, consolidarla, designar sus garantías y reglamentar el crédito público;

7º Decretar la guerra y aprobar o reprobar los trata-

dos de paz, alianza, comercio y cualesquiera otros que celebre el Poder ejecutivo con potencias extranjeras;

8º Designar todos los años la fuerza armada necesaria en tiempo de paz y de guerra:

9º Crear nuevos departamentos, por mayoría de dos tercios de votos sobre el total de los miembros de cada una de las cámaras; arreglar sus límites; habilitar puertos; establecer aduanas, y derechos de exportación e importación;

10º Justificar el peso, ley y valor de las monedas, fijar el tipo y denominación de las mismas, y arreglar el sistema de pesas y medidas;

11º Permitir o prohibir que entren tropas extranjeras en el territorio de la república, determinando para el primer caso el tiempo en que deban salir de él.

Se exceptúan las fuerzas que entran al solo efecto de rendir honores, cuya entrada será autorizada por el presidente de la república;

12º Negar o conceder la salida de fuerzas nacionales fuera de la república, señalando para este caso el tiempo de su regreso a ella;

13º Crear o suprimir empleos públicos; determinar sus atribuciones; designar, aumentar o disminuir sus dotaciones o retiros; dar pensiones o recompensas pecuniarias o de otra clase; decretar honores públicos a los grandes servicios;

14º Conceder indultos o acordar amnistías en casos extraordinarios y con el voto, a lo menos, de las dos terceras partes de una y otra cámara;

15º Hacer los reglamentos de milicias y determinar el tiempo y número en que deben reunirse;

16º Elegir el lugar en que deban residir las primeras autoridades de la Nación;

17º Aprobar o reprobar la creación de reglamentos de cualesquiera bancos que hubieren de establecerse;

18º Nombrar, reunidas ambas cámaras, los miembros de la Alta corte de justicia;

19º Resolver los conflictos de jurisdicción entre el Consejo nacional de administración y el presidente de la república.

CAPÍTULO II

19. La Cámara de representantes se compondrá de miembros elegidos directamente por el pueblo y en la forma qeu determine la ley de elecciones.

20. En todo el territorio de la república se harán las elecciones de representantes el último domingo del mes de noviembre.

21. Las funciones de los representantes durarán tres años.

22. Para ser representantes se necesita: ciudadanía natural en ejercicio o legal con cinco años de ejercicio, y en ambos casos veinticinco años cumplidos de edad.

23. No pueden ser representantes:

Los empleados militares o los civiles dependientes de los poderes ejecutivo o judicial por servicio a sueldo, a excepción de los retirados o jubilados;

Los militares que renuncien al cargo y al sueldo para ingresar al cuerpo legislativo, conservarán el grado,

pero mientras duren sus funciones legislativas no podrán ser ascendidos, estarán exentos de toda subordinación militar y no se contará el tiempo que permanezcan desempeñando funciones legislativas a los efectos de la antiüedad para el ascenso.

24. No pueden ser electos representantes, los jefes de policía, jueces y fiscales letrados en los departamentos en que desempeñen sus funciones y los militares en la región en que tengan mando de fuerza o ejerzan en actividad alguna función militar, salvo que renuncien con seis meses de anticipación al acto electoral.

25. Compete a la Cámara de representantes:

1º La iniciativa sobre impuestos y contribuciones, tomando en consideración las modificaciones con que el Senado las devuelva;

2º El derecho exclusivo de acusar ante el Senado a los miembros del Poder ejecutivo y sus ministros, a los miembros de ambas cámaras y de la Alta corte de justicia, por delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos, violación de la Constitución u otros delitos graves, después de haber conocido sobre ellos a petición de parte o de alguno de sus miembros y declarado haber lugar a la formación de causa.

CAPÍTULO II

26. La cámara de Senadores se compondrá de tantos miembros cuantos sean los departamentos del territorio de la república, a razón de uno por cada departamento.

27. Su elección será indirecta, en la forma y tiempo que designará la ley.

28. Los senadores durarán en sus funciones por seis años; debiendo renovarse por tercias partes en cada bienio.

29. Para ser senador se necesita: ciudadanía natural en ejercicio o legal con siete años de ejercicio, y en ambos casos treinta y tres años cumplidos de edad.

30. Las calidades exclusivas que se han impuesto a los representantes en los artículos 23 y 24 comprenden también a los senadores.

31. El ciudadano que fuere elegido senador y representante podrá escoger de los cargos el que más le acomode.

32. Los senadores y representantes, después de incorporados en sus respectivas cámaras, no podrán recibir empleos del Poder ejecutivo sin consentimiento de aquella a que cada uno pertenezca, y sin que quede vacante su representación en el acto de admitirlos.

33. Las vacantes que resulten por éste u otro cualquier motivo durante las sesiones, se llenarán por suplentes designados al tiempo de las elecciones, del modo que expresará la ley, y sin hacerse nueva elección.

34. Nadie podrá volver a ejercer las funciones de senador sino después que haya pasado un bienio por lo menos desde su cese.

35. Los senadores y los representantes serán compensados por sus servicios con una asignación mensual que percibirán durante el término de su mandato y que será fijada por dos terceras partes de votos de la Asam-

blea y por resolución especial, en el último período de cada legislatura para los miembros de la siguiente. Dicha compensación les será satisfecha con absoluta independencia del Poder ejecutivo.

36. Al Senado corresponde abrir juicio público a los acusados por la Cámara de representantes, y pronunciar sentencia con la concurencia a lo menos de las dos terceras partes de votos, al solo efecto de separarlos de sus destinos.

37. La parte convencida y juzgada quedará, no obstante, sujeta a acusación, juicio y castigo, conforme a la ley.

SECCION V

De las sesiones de la Asamblea general, gobierno interior de sus dos cámaras, y de la comisión permanente

CAPÍTULO I

38. La Asamblea general empezará sus sesiones el 15 de marzo de cada año, sesionando hasta el 15 de diciembre o sólo hasta el 15 de octubre en el caso que haya elección de representantes, debiendo, en tal caso, la nueva asamblea, empezar a sesionar el 15 de febrero siguiente. La asamblea se reunirá en las fechas indicadas sin necesidad de convocatoria especial del Poejecutivo. Por razones graves y urgentes, las cámaras, así como el Poder ejecutivo, podrán hacer cesar el receso.

CAPÍTULO II

39. Cada cámara será el juez privativo para calificar las eleciones de sus miembros.

40. Las cámaras se gobernarán interiormente por el reglamento que cada una se forme respectivamente.

41. Cada cámara nombrará su presidente, vice-presidentes y secretarios.

42. Fijará sus gastos anuales, y lo avisará al Poder ejecutivo para que lo incluya en el Presupuesto general.

43. Ninguna de las cámaras podrá abrir sus sesiones mientras no esté reunida más de la mitad de sus miembros, y si esto no se hubiera verificado el día que señala la Constitución; la minoría podrá reunirse para compeler a los ausentes bajo las penas que acordaren.

44. Las cámaras se comunicarán por escrito entre sí y con el Poder ejecutivo, por medio de sus respectivos presidentes y con autorización de un secretario.

45. Los senadores y representantes jamás serán responsables por sus opiniones, discursos o debates, que emitan, pronuncien o sostengan durante el desempeño de sus funciones.

46. Ningún senador o representante, desde el día de su elección hasta el de su cese, puede ser arrestado, sólo en el caso de delito infraganti; y entonces se dará cuenta inmediatamente a la cámara respectiva, con la información sumaria del hecho.

47. Ningún senador o representante, desde el día de su elección hasta el de su cese, podrá ser acusado criminalmente, ni aun por delitos comunes que no sean

de los detallados en el artículo 25, sino ante su respectiva cámara, la cual, con las dos terceras partes de sus votos, resolverá si hay o no lugar a la formación de causa, y en caso afirmativo lo declarará suspenso de sus funciones y quedará a disposición del tribunal competente.

48. Cada cámara puede también, con las dos terceras partes de votos, coregir a cualquiera de sus miembros por desorden de conducta en el desempeño de sus funciones, o removerlo por imposibilidad física o moral superviniente a su incorporación, pero bastará la mayoría de uno sobre la mitad de los presentes, para admitir las renuncias voluntarias.

49. Todo legislador puede pedir a los ministros de Estado los datos e informes que estime necesarios para llenar su cometido. El pedido se hará por escrito y por intermedio del presidente de la cámara respectiva, el que lo trasmitirá de inmediato al ministro.

Si el ministro no facilitare los informes, el legislador podrá solicitarlos por medio de la cámara a que pertenezca.

50. Cada una de las cámaras tiene facultad, por resolución de la tercera parte de sus miembros, de hacer venir a su sala a los ministros de Estado para pedirles y recibir los informes que estime convenientes, ya sea con fines legislativos, de inspección o de fiscalización.

51. Las cámaras podrán nombrar comisiones parlamentarias de investigación o para suministrar datos con fines legislativos.

CAPÍTULO III

52. Mientras la Asamblea estuviere en receso, habrá una comisión permanente, compuesta de dos senadores y de cinco representantes, nombrados unos y otros a pluralidad de votos por sus respectivas cámaras, debiendo la de los primeros designar cuál ha de investir el carácter de presidente, y cuál el de vicepresidente.

53. Al mismo tiempo que se haga esta elección, se hará la de un suplente para cada uno de los siete miembros que entre a llenar sus deberes en los casos de enfermedad, muerte u otros que ocurran de los titulares.

54. La comisión permanente velará sobre la observancia de la Constitución y de las leyes, haciendo al Poder ejecutivo las advertencias convenientes al efecto, bajo responsabilidad para ante la Asamblea general.

55. Para el caso de que dichas advertencias, hechas por segunda vez, no surtieran efecto, podrá por sí sola, según la importancia y gravedad del asunto, convocar a la Asamblea general ordinaria y extraordinaria.

56. Coresponderá también a la comisión permanente prestar o rehusar su consentimiento en todos los actos en que el Poder ejecutivo lo necesite, con arreglo a la presente Constitución, y la facultad concedida a las cámaras en los artículos 49 y siguientes.

SECCION VI

De la proposición, discusión, sanción y promulgación de las leyes

CAPÍTULO I

57. Todo proyecto de ley, a excepción de los del artículo 25, puede tener su origen en cualquiera de las dos cámaras, a consecuencia de proposiciones hechas por cualquiera de sus miembros, o por el Poder ejecutivo por medio de sus ministros.

CAPÍTULO II

58. Si la cámara en que tuvo principio el proyecto lo aprueba, lo pasará a la otra, para que, discutido en ella, lo apruebe también, lo reforme, adicione o deseche.

59. Si cualquiera de las dos cámaras a quien se remitiese un proyecto de ley, lo devolviese con adiciones u observaciones, y la remitente se conformase con ellas, se lo avisará en contestación y quedará para pasarlo al Poder ejecutivo; pero si no las hallare justas, e insistiese en sostener su proyecto tal y cual lo había remitido al pricipio, podrá en tal caso, por medio de oficio, solicitar la reunión de ambas cámaras, y, según el resultado de la discusión, se adoptará lo que deliberen los dos tercios de sufragios.

60. Si la cámara a quien fuese remitido el proyecto no tiene reparo que oponerle, lo aprobará, y sin más

que avisarlo a la cámara remitente, lo pasará al Poder ejecutivo para que lo haga publicar.

61. Si recibido un proyecto de ley, el Poder ejecutivo tuviera objeciones que oponer u observaciones que hacer, lo devolverá con ellas al presidente del Senado dentro del plazo perentorio de diez días.

62. Cuando un proyecto de ley fuese devuelto por el Poder ejecutivo con objeciones u observaciones, la cámara a quien se devuelva invitará a la otra para reunirse a considerarlo, y se estará a lo que deliberen los tres quintos de los miembros presentes en la asamblea.

Bastará la mayoría absolta del voto de la asamblea en los proyectos respecto a cuya promulgación ocurra divergencia entre el presidente de la república y el Consejo nacional de administración.

63. Si las cámaras reunidas desaprobaren el proyecto devuelto por el ejecutivo quedará suprimido por entónces, y no podrá ser presentado de nuevo hasta la siguiente legislatura.

64. En todo caso de reconsideración de un proyecto devuelto por el ejecutivo, las votaciones serán nominales por sí o por no; y tanto los nombres y fundamentos de los sufragantes, como las objeciones u observaciones del Poder ejecutivo, se publicarán inmediatamente por la prensa.

65. Cuando un proyecto hubiese sido desechado al principio por la cámara a quien la otra se lo remita, quedará suprimido por entonces, y no podrá ser presentado hasta el siguiente período de la legislatura.

CAPÍTULO III

66. Si el Poder ejecutivo, habiéndosele remitido un proyecto de ley, no tuviese reparo que oponerle, lo visará inmediatamente, quedando así de hecho sancionado y expedito para ser promulgado sin demora.

67. Si el ejecutivo no devolviese el proyecto de ley cumplidos los diez días que establece el artículo 61, tendrá fuerza de ley y se publicará como tal; reclamándose esto, en caso omiso, por la cámara remitente.

68. Reconsiderado por las cámaras reunidas un proyecto de ley que hubiese sido devuelto por el Poder ejecutivo con objeciones u observaciones, si aquéllas lo aprobaren nuevamente, se tendrá por su última sanción, y comunicado al Poder ejecutivo, lo hará promulgar en seguida sin más reparos.

CAPÍTULO IV

69. Sancionada una ley, para su promulgación se usará siempre de esta fórmula:

"El Senado y la cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos en Asamblea general, etc., etc., decretan:"

SECCION VII

Del Poder ejecutivo, sus atribuciones, deberes y prerrogativas

CAPÍTULO I

70. El Poder ejecutivo es delegado al presidente de la república y al Consejo nacional de administración.

CAPÍTULO II

71. El presidente de la república será elegido directamente por el pueblo, a mayoría simple de votantes, mediante el sistema del doble voto simultáneo y con las garantías que para el sufragio establece la Sección II, considerándose la república como una sola circunscripción.

La elección de presidente de la república se efectuará el último domingo del mes de noviembre.

72. Para ser nombrado presidente se necesita: ciudadanía natural y las demás calidades precisas para senador que fija el artículo 29.

73. Las funciones de presidente durarán cuatro años, y no podrá ser reelecto, ni ocupar la presidencia durante un interinato o período complementario sin que medien ocho años entre su cese y la reelección. La misma disposición es aplicable al presidente elegido por el período complementario, cuando hubiese desempeñado la presidencia por más de un año.

74. Antes de entrar en el ejercicio de su cargo, el presidente de la república, el 1º de marzo siguiente a su elección, hará ante el presidente del Senado y en presencia de ambas cámaras y del consejo, la siguiente declaración:

"Yo (N.), me comprometo por mi honor a desempeñar lealmente el cargo que se me ha confiado y guardar y defender la Constitución de la república".

75. En los casos de enfermedad o ausencia del presidente de la república, o mientras se proceda a nueva

elección por muerte, renuncia o destitución, o por cesación de hecho en virtud de haber expirado el término de ley, le suplirá de inmediato el miembro del consejo que éste designe, quedando en suspenso en las funciones de consejero.

76. En caso de quedar vacante la presidencia de la república, la Asamblea general será convocada para elegir, a mayoría absoluta de votos, la persona que debe desempeñar hasta el 1º de marzo siguiente a las más próximas elecciones de miembros del consejo, en cuyo acto deberá elegirse el nuevo presidente de la república.

77. La dotación del presidente de la república será fijada por ley, previamente a cada elección, sin que pueda ser alterada mientras dure en el desempeño del cargo.

78. El Senado será el juez de la elección de presidente de la república.

CAPÍTULO III

79. Al presidente de la república corresponde:

1º La representación del Estado en el interior y en el exterior;

2º La conservación del orden y tranquilidad en lo interior y la seguridad en lo exterior;

3º El mando superior de todas las fuerzas de mar y y tierra, estando exclusivamente encargado de su dirección; aunque no podrá mandarlas en persona sin previo consentimiento de la Asamblea general, otorgado por dos tercios de votos de miembros presentes;

4º Nombrar y destituir los ministros de Relaciones exteriores, Guerra y Marina e Interior y los empleados de estas secretarías;

5º Dar retiros, conceder licencias y arreglar las pensiones de los empleados civiles y militares con arreglo a las leyes;

6º Publicar y circular, sin demora, todas las leyes que conforme a la Sección VI se hallen ya en estado de publicar y circular; ejecutarlas, hacerlas ejecutar, expidiendo los reglamentos especiales que sean necesarios para su ejecución;

7º Informar al Poder legislativo, al inaugurar las sesiones ordinarias, sobre el estado de la república y las mejoras y reformas que considere dignas de su atención;

8º Poner objeciones o hacer observaciones a los proyectos de ley que le remita el Poder legislativo, y suspender su promulgación con las restricciones y calidades prevenidas en la Sección VI;

9º Proponer a las cámaras proyectos de ley o modificaciones a las anteriormente dictadas;

10º Convocar al Poder legislativo a sesiones extraordinarias siempre que lo crea conveniente, con determinación de los asuntos materia de la convocatoria, y sin perjuicio del derecho del Consejo y de cada cámara, así como de la comisión permanente, de suspender, en igual forma, el receso parlamentario;

11º Proveer los empleos civiles y militares;

12º Destituir los empleados por ineptitud, omisión o delito; en los dos primeros casos con acuerdo del Se-

nado, o en su receso con el de la comisión permanente, y en el último pasando después el expediente a la justicia para que sean juzgados legalmente;

13º Conceder los ascensos militares conforme a las leyes, necesitando para los de coronel y demás oficiales superiores la venia del Senado, o en su receso, de la comisión permanente;

14º Nombrar el personal consular y diplomático con obligación de solicitar el acuerdo del Senado, o de la comisión permanente, hallándose aquél en receso, para los jefes de misión diplomática;

15º Nombrar los jefes de policía, eligiéndolos de una terna propuesta por el Consejo para cada caso, y separarlos por sí;

16º Destituir por sí los empleados militares y policiales;

17º Recibir agentes diplomáticos y autorizar al ejercicio de sus funciones a los cónsules extranjeros;

18º Declarar la guerra, previa resolución de la Asamblea general, si fuese imposible el arbitraje, o éste no diese resultado;

19º Tomar medidas prontas de seguridad en los casos graves e imprevistos de ataque exterior o conmoción interior, dando cuenta dentro de las veinticuatro horas al Consejo y a la Asamblea general, o en su receso a la comisión permanente, de lo ejecutado y sus motivos, estando a lo que éstas últimas resuelvan. Esta atribución está limitada por lo que disponen los artículos 80, 152 y 168;

20º Recaudar las rentas que, conforme a las leyes,

deben serlo por sus dependencias, y verterlas en el tesoro de la Nación;

21º Dictaminar por escrito, o por intermedio del ministro respectivo, al Consejo, sobre iniciativa de leyes de empréstitos, creación o modificación de impuestos, preparación del presupuesto general de gastos, circulación monetaria o fiduciaria, o que se relacionen con el comercio internacional;

22º Presentar anualmente al Consejo su presupuesto de gastos del año entrante, y dar cuenta instruída de la inversión hecha en el anterior;

23º Concluir tratados, pidiendo antes de suscribirlos la opinión del Consejo, y necesitando para que sean ratificados la aprobación del Poder legislativo;

24º Prestar, a requerimiento del Consejo o del Poder judicial, el concurso de la fuerza pública.

CAPÍTULO IV

80. El presidente de la república no podrá salir del territorio de la misma por más de cuarenta y ocho horas, sin autorización del Poder legislativo; ni privar a individuo alguno de su libertad personal, y en el caso de exigirlo así urgentísimamente el interés público, se limitará al simple arresto de la persona, con obligación de ponerla en el perentorio término de veinticuatro horas a disposición de su juez competente; ni permitir goce de sueldo por otro título que el del servicio activo, jubilación, retiro o montepío, conforme a las leyes; ni expedir órdenes sin la firma de su minis-

tro respectivo, sin cuyo requisito nadie estará obligado a obedecerlas.

81. No podrá ser acusado sino por delitos y en la forma que señala el artículo 25; no podrá hacerse esta acusación sino durante el ejercicio del cargo o dentro de los seis meses siguientes a la expiración del mismo, en los que estará sometido a residencia, salvo autorización del Poder legislativo para salir del país, concedida por mayoría absoluta de sufragios. Cuando la acusación haya reunido los dostercios de votos de la Cámara de representantes, el presidente quedará suspendido en el ejercicio de sus funciones.

SECCION VIII

Del Consejo nacional de administración, sus atribuciones, deberes y prerrogativas

CAPÍTULO I

82. El Consejo nacional de administración se compondrá de nueve miembros, elegidos directamente por el pueblo, el último domingo del mes de noviembre, mediante el sistema del doble voto simultáneo por lista incompleta, y con las garantías que para el sufragio establece la sección II, correspondiendo las dos terceceras partes de la representación a la lista más votada, y la tercera restante a la del otro partido que le siga en el número de sufragios obtenidos. Conjuntamente con los consejeros titulares se elegirán, en la misma forma, otros tantos suplentes.

83. No puede ser electo consejero por elección popular el presidente de la república, si no ha cesado en su cargo seis meses antes de la elección.

84. Ejercerá la presidencia del Consejo, el consejero elegido en primer término en la lista de la mayoría en la última renovación bienal, y en caso de renuncia, muerte o destitución, hasta la terminación del bienio, el segundo de la misma lista.

85. Los consejeros durarán seis años en el ejercicio de sus funciones, debiendo renovarse por terceras partes cada bienio, y gozarán de la asignación que les fijará una ley especial, qeu deberá dictarse antes de cada integración bienal.

86. El Senado será el juez de la elección.

87. Los consejeros electos tomarán posesión de sus cargos el 1º de marzo siguiente, y harán ante el presidente del Senado y en presencia de ambas cámaras y del consejo, la siguiente declaración:

"Yo (N.), me comprometo por mi honor a desempeñar lealmente el cargo que se me ha confiado y guardar y defender la Constitución de la república".

88. Nadie puede volver a ejercer las funciones de consejero sin que hayan transcurrido dos años desde su cese.

89. Para ser elegido miembro del Consejo se requiere ciudadanía natural o legal con quince años de ejercicio o veinte de residencia en el país y 33 años de edad.

CAPÍTULO II

90. El Consejo celebrará sesión con la concurencia de cinco de sus miembros por lo menos. El presidente del Consejo tiene voz y voto.

91. Todas las resoluciones del Consejo serán revocables por el voto de la mayoría de sus miembros.

92. Podrá en cualquier momento ponerse término a una deliberación del Consejo, por mayoría de votos. La moción que se haga con ese fin no será discutida.

93. Los consejeros no gozarán de licencia con sueldo por más de tres meses, ni por más de un año sin goce de sueldo, y la inasistencia sin licencia a veinte sesiones en el término de dos años, determinará su cese, cualquiera que sea la causa.

94. Cuando se conceda licencia a un consejero por más de quince días, o se produzca, por cualquier motivo, una vacante definitiva o temporal, se convocará al suplente del mismo partido, empezando por los últimamente electos.

95. El Consejo se gobernará interiormente por el reglamento que él se dicte.

CAPÍTULO III

96. El presidente presidirá las sesiones, firmará las resoluciones y comunicaciones del Consejo con el ministro a que el asunto corresponda y con el secretario del consejo, y con este último las de orden interno, y representará al Consejo.

CAPÍTULO IV

97. Corresponde al Consejo: todos los cometidos de administración que expresamente no se hayan reservado para el presidente de la república o para otro poder, tales como los relativos a instrucción pública, obras públicas, trabajo, industrias y hacienda, asistencia e higiene; dar cuenta instruída a la Asamblea de la recaudación de las rentas y de su inversión en el último año; preparar anualmente el presupuesto general de gastos; dictar las providencias necesarias para que las elecciones se realicen en el tiempo que señala esta Constitución, y para que se observe en ellas lo que disponga la ley electoral, sin que pueda por motivo alguno suspender elecciones ni variar sus épocas, sin que previamente lo resuelva así la Asamblea general.

En lo que respecta a los asuntos de su dependencia, le corresponde también todas las facultades y deberes que tiene el presidente de la república por los incisos 5º al 12º del artículo 79, y con las mismas limitaciones allí establecidas.

98. En los casos de iniciativas de leyes sobre creación o modificación de impuestos, contratación de empréstitos, circulación monetaria o fiduciaria, o que se relacionen con el comercio internacional y preparación del presupuesto general de gastos, debe requerir la opinión del presidente de la república. Este contestará dentro de del término máximo de diez días, considerándose la falta de contestación dentro de ese término, como expresión de conformidad. En el caso de

que el presidente expresara su disconformidad, el Consejo podrá llevar adelante su iniciativa, siempre que ésta sea apoyada por los dos tercios de sus miembros.

99. El Consejo no permitirá a las personas de su dependencia goce de sueldo por otro título que el de servicio activo, jubiliación, retiro o montepío conforme a las leyes.

100. Los diversos servicios que constituyen el dominio industrial del Estado, la instrucción superior, secundaria y primaria, la asistencia y la hiegiene públicas serán administradas por consejos autónomos. Salvo que sus leyes los declaren electivos, los miembros de estos consejos serán designados por el Consejo nacional. A éste incumbe también destituir a los miembros de los consejos especiales con venia del Senado, ser juez de las protestas que originen las elecciones de los miembros electivos, apreciar las rendiciones de cuentas, disponer las acciones competentes en caso de responsabilidad y entender en los recursos administrativos según las leyes.

CAPÍTULO IV

101. Los consejeros no podrán salir del territorio de la república por más de cuarenta y ocho horas, sin la autorización del Consejo, acordada por las dos terceras partes de votos; tampoco podrán, individualmente, dar órdenes de ningún género.

102. Los consejeros gozarán de las mismas inmunidades que los representantes y senadores. Sólo podrán ser acusados por la Cámara de representantes ante el

Senado y por los delitos señalados en el artículo 25, o dentro de los seis meses siguientes al día de su cese, pasados los cuales ya nadie podrá acusarlos. Regirá a este respecto lo dispuesto en la parte final del artículo 81.

CAPÍTULO V

103. El Consejo nacional de administración puede autorizar a algunos de sus miembros a asistir a las sesiones de las cámaras y tomar parte en sus deliberaciones, aun cuando no podrán votar.

104. El cargo de consejero suplente es compatible con el de legislador. El senador o representante que aceptase integrar el Consejo nacional, quedará suspendido en sus funciones legislativas, pudiendo la cámara respectiva, mientras dure la suspensión, convocar al suplente.

SECCION IX

De los ministros de Estado

CAPÍTULO ÚNICO

105. Además de las secretarías de Estado que establece el artículo 79 como dependientes del presidente de la república, habrá las que la ley determine como dependientes del Consejo nacional. El Consejo para nombrar o separar sus ministros, necesita la mayoría de sus votos.

106. El ministro o ministros serán responsables de los decretos u órdenes que firmen.

107. Para ser ministro se necesita: 1º ciudadanía natural o legal con diez años de residencia; 2º treinta años cumplidos de edad.

108. Abiertas las sesiones de las cámaras, será obligación de los ministros dar cuenta particualr a cada una de ellas del estado de todo lo concerniente a sus respectivos departamentos.

109. Concluído su ministerio, quedan sujetos a residencia por seis meses, y no podrán saliir por ningún pretexto fuera del territorio de la república, salvo autorización del Poder legislativo para salir del país, concedida por mayoría de sufragios.

110. No salva a los ministros de responsabilidad por los delitos especificados en el artículo 25, la orden del presidente de la república o del presidente del consejo, ya dependan de uno o de otro.

111. El cargo de ministro es compatible con el de legislador, pero el senador o diputado que acepte un ministerio quedará suspendido en sus funciones legislativas, convocándose, mientras dure la suspensión, al suplente respectivo.

112. Los ministros, aun cuando no sean legisladores, podrán asistir a las sesiones de las cámaras y tomar parte en sus deliberaciones, pero no tendrán voto.

113. Son atribuciones de los ministros en sus respectivas reparticiones y de acuerdo con las leyes y las disposiciones del presidente de la república o del Consejo, según los casos: 1º hacer cumplir la Constitución, las leyes, decrtos, resoluciones; 2º preparar y someter a consideración superior los proyectos de ley, decretos

y resoluciones que consideren convenientes; 3º disponer el pago de las deudas reconocidas del Estado; 4º conceder licencias a los empleados de sus dependencias; 5º proponer el nombramiento o destitución de los empleados de sus reparticiones; 6º vigilar la gestión administrativa, adoptar las medidas adecuadas para que se efectúe debidamente e imponer penas disciplinarias; 7º firmar y comunicar las resoluciones del presidente de la república o del Consejo nacional.

114. Las funciones de los ministros serán reglamentadas por el Consejo nacional o por el presidente de la república, según de quien dependan.

SECCION X

Del Poder judicial, sus diferentes tribunales y juzgados y de la administración de justicia

CAPÍTULO I

115. El Poder judicial se ejercerá por una alta Corte de justicia, tribunal o tribunales de apelaciones y juzgados de instancia, en la forma que estableciere la ley.

CAPÍTULO II

116. La alta Corte de justicia se compondrá del número de miembros que la ley designe.

117. Para ser miembro de la alta Corte de justicia se necesita haber ejercido por diez años la profesión de abogado o por ocho la de magistrado, y en ambos casos tener cuarenta años cumplidos de edad y las demás

calidades precisas para ser senador que establece el artículo 29.

118. Su nombramiento se hará por la Asamblea general y recibirán del erario público el sueldo que señale la ley.

119. A la alta Corte de justicia corresponde juzgar a todos los infractores de la Constitución, sin excepción alguna; sobre el delito contra el derecho de gentes y causas de almirantazgo; en las cuestiones de tratados o negociaciones con potencias extranjeras; conocer en las causas de embajadores, ministros plenipotenciarios y demás agentes diplomáticos de los gobiernos extranjeros.

120. También conocerá en último grado de los juicios que, en los casos y forma que designe la ley, se eleven de los tribunales de apelaciones.

121. Ejercerá la superintendencia directiva, correccional, consultiva y económica sobre todos los tribunales y juzgados de la Nación.

122. Nombrará con aprobación del Senado, o en su receso con la de la comisión permanente, los ciudadanos que han de componer el tribunal o tribunales de apelaciones.

123. La ley designará las instancia que haya de haber en los juicios de la alta Corte de justicia; éstos serán públicos y las sentencias definitivas, motivadas por la enunciación expresa de la ley aplicada.

CAPÍTULO III

124. Para la más pronta y fácil administración de justicia, se establecerá en el territorio de la república uno o más tribunales de apelaciones, con el número de ministros que la ley señalará, debiendo éstos ser ciudadanos naturales o legales, y haber ejercido por ocho años la profesión de abogado o por seis años la de magistrado.

125. Su nombramiento se hará como establece el artículo 122; durarán en sus empleos todo el tiempo de su buena comportación, y recibirán del erario nacional el sueldo que se les señale.

126. Sus atribuciones las declarará la ley.

CAPÍTULO IV

127. En los departamentos habrá jueces letrados para el conocimiento y determianción de la primera instancia en lo civil y criminal, en la forma que establecerá la ley.

128. Para ser juez de primera instancia se necesita ser ciudaadno natural o legal y haber ejercido dos años la abogacía; la ley señalará el sueldo de que ha de gozar.

CAPÍTULO V

129. Se establecerán igualmente jueces de paz para que procuren conciliar los pleitos que se pretendan iniciar sin que pueda entablarse ninguno en materia civil y de injurias, sin constancia de haber comparecido las partes a la conciliación.

SECCION XI

Del gobierno y administración local

CAPÍTULO I

130. El gobierno y administración locales serán ejercidos por una asamblea representativa y por uno o más consejos de administración autónomos, elegidos popularmente con las garantías que para el sufragio establece la sección II, y cuyo número será fijado por la ley.

131. El Consejo de administración estará formado por no menos de tres miembros ni por más de siete.

132. La ley ordinaria fijará la duración de las asambleas representativas, el número de sus miembros, forma y fecha de su elección, condiciones para ser electo, atribuciones de las asambleas, recursos contra sus resoluciones y la representación de los partidos en los consejos de administración.

La ley podrá también acordar a los extranjeros el derecho de voto activo y pasivo.

133. La ley reconocerá a las asambleas representativas la facultad de crear impuestos, con la sola limitación de no poder gravar el tránsito, ni crear impuestos interdepartamentales a los artículos de producción nacional.

134. Las decisiones de las asambleas representativas, creando o modificando impuestos, podrán ser apeladas ante el Poder legislativo por un tercio de los miembros

de la asamblea representativa, por la mayoría del consejo de administración, por el Consejo nacional o por trescientos ciudadanos inscriptos. En los tres primeros casos la apelación tendrá efecto suspensivo.

135. Los cargos de las asambleas representativas serán honorarios.

136. Los consejos tendrán los deberes y atribuciones que les acuerden las leyes, las que establecerán los recursos contra sus resoluciones.

137. Las autoridades locales nombrarán sus empleados y sancionarán anualmente sus presupuestos dentro de los recursos de que dispongan.

138. Los consejos destituirán a los empleados municipales por ineptitud, omisión o delito; en los dos primeros casos con acuerdo de la asamblea representativa, pudiendo suspenderlos de inmediato: y en el último, pasando después el expediente a la justicia para que aquéllos sean juzgados legalmente.

139. Los miembros de los consejos durarán tres años en sus funciones.

140. El número de consejales, así como su remuneración, serán fijados por las asambleas representativas.

141. El veinticinco por ciento de los inscriptos en la localidad tiene la facultad de tomar iniciativas sobre asuntos de interés local. El consejo de administración deberá considerarlos dentro de los sesenta días de presentadas.

142. La policía prestará su apoyo al consejo, siem-

pre que éste lo requiera para el cumplimiento de su gestión.

CAPÍTULO II

143. En cada departamento habrá un jefe de policía, nombrado en la forma establecida en el artículo 79, inciso 15º

144. Para ser jefe de policía se necesita: treinta años de edad, ciudadanía en ejercicio, ser hijo del departamento o vecino con residencia no interrumpida de dos años.

145. Las policías dependerán directamente del presidente de la república, y sus presupuestos formarán parte del presupuesto general de gastos.

SECCION XII

Derechos y garantías

CAPÍTULO ÚNICO

146. Los habitantes de la república tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad y propiedad.

Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes.

147. En el territorio de la república nadie nacerá esclavo; queda prohibido para siempre su tráfico e introducción en el país.

148. Los hombres son iguales ante la ley, sea preceptiva, penal o tuitiva, no reconociéndose otra dis-

tinción entre ellos sino la de los talentos o las virtudes.

149. Se prohibe la fundación de mayorazgos y toda clase de vinculaciones, y ninguna autoridad de la república podrá conceder título alguno de nobleza, honores o distinciones hereditarias.

150. Las acciones privadas de los hombres, que de ningún modo atacan el orden público ni perjudican a un tercero, están exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la república será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohibe.

151. El hogar es un sagrado inviolable. De noche nadie podrá entrar en él sin consentimiento de su jefe; y de día, sólo de orden expresa del juez competente, por escrito y en los casos determinados por ley.

152. Ninguno puede ser penado ni confinado sin forma de proceso y sentencia legal.

153. Queda subsistente el juicio por jurados en las causas criminales.

154. Ningún ciudadano puede ser preso sino in fraganti delito, o habiendo semiplena prueba de él, y por orden escrita de juez competente.

155. En cualquiera de los casos del artículo anterior, el juez, bajo la más seria responsabilidad, tomará al arrestado su declaración dentro de veinticuatro horas, y dentro de cuarenta y ocho, lo más, empezará el sumario, examinando a los testigos a presencia del

acusado y de su defensor, quien asistirá igualmente a la declaración y confesión de su patrocinado.

156. En caso de prisión indebida, la persona aprehendida o cualquiera ciudadano podrá interponer ante el juez competente el recurso de habeas corpus, a fin de que la autoridad aprehensora explique y justifique de inmediato el motivo legal de la aprehensión, estándose a lo que decida el juez indicado.

157. Las leyes fijarán el orden y las formalidades del proceso en lo civil y criminal.

158. Quedan prohibidos los juicios por comisión.

159. Quedan abolidos los juramentos de los acusados en sus declaraciones o confesiones, sobre hecho propio; y prohibido el que sean tratados en ellas como reos.

160. Queda igualmente vedado el juicio criminal en rebeldía. La ley proveerá lo conveniente a este respecto.

161. Todo juicio criminal empezará por acusación de parte o del acusador público, quedando abolidas las pesquisas secretas.

162. Todos los jueces son responsables ante la ley de la más pequeña agresión contra los derechos de los ciudadanos, así como por separarse del orden de proceder que ella establezca.

163. A nadie se le aplicará la pena de muerte.

En ningún caso se permitirá que las cárceles sirvan para mortificar y sí sólo para asegurar a los procesados y penados.

164. En cualquier estado de una causa criminal de

que no haya de resultar pena de penitenciaría, los jueces podrán poner al acusado en libertad, dando fianza según la ley.

165. Los papeles de los particulares, lo mismo que sus correspondencias epistolares, son inviolables, y nunca podrá hacerse su registro, examen o intercepción, fuera de aquellos casos en que la ley expresamente lo prescriba.

166. Es enteramente libre la comunicación de los pensamientos por palabras, escritos privados o publicados por la prensa en toda materia, sin necesidad de previa censura; quedando responsable el autor y en su caso el impresor con arregla a la ley, por los abusos que cometieren.

167. Todo habitante tiene el derecho de petición para ante todas y cualesquiera autoridades de la república.

168. La seguridad individual no podrá suspenderse sino con anuencia de la Asamblea general, o de la comisión permanente estando aquella en receso, y en el caso extraordinario de traición o conspiración contra la patria; y entonces, sólo será para la aprehensión de los delincuentes.

169. El derecho de propiedad es sagrado e inviolable. A nadie podrá privarse de él sino conforme a la ley, en los casos de necesidad o utilidad pública, recibiendo del tesoro nacional una justa compensación.

170. Nadie será obligado a prestar auxilio, sean de la clase que fueren, para los ejércitos, ni a franquear sus casas para alojamientos de militares, sino de orden

del magistrado civil según la ley, y recibirá de la república la indemnización del perjuicio que en tales caso se le infiera.

171. Toda persona puede dedicarse al trabajo, cultivo, industria o comercio que le acomode, como no se oponga al bien público o al de los habitantes de la república.

172. Es libre la entrada de toda persona en el territorio de la república, su permanencia en él y su salida con sus propiedades, observando las leyes de policía, y salvo perjuicio de tercero.

173. La enumeración de derechos y garantías hecha por la Constitución no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno.

SECCION XIII

De la observación de las leyes antiguas, cumplimiento, interpretación y reforma de la presente Constitución

CAPÍTULO I

174. Se declaran en su fuerza y vigor las leyes que hasta aquí han regido en todas las materias y puntos que directa o indirectamente no se opongan a esta Constitución ni a las leyes que expida el cuerpo legislativo.

CAPÍTULO II

175. El que atentare o prestare medios para atentar contra la presente Constitución, después de sancionada y publicada, será reputado, juzgado y castigado como reo de lesa nación.

CAPÍTULO III

176. Corresponde exclusivamente al Poder legislativo interpretar o explicar la presente Constitución, como también reformarla en todo o en parte, previas las formalidades que establecen los articulos siguientes.

CAPÍTULO IV

177. La revisión, total o parcial, de la presente Constitución, podrá ser iniciada por cualquiera de las cámaras, formulándose de inmediato las enmiendas, las que necesitarán para su aprobación, el voto conforme de los dos tercios del total de los miembros de que se componga cada cámara, sujetándose en lo demás a las reglas establecidas para la sanción de las leyes.

178. Aprobadas las enmiendas en la forma que determina el artículo anterior, y publicadas por el Consejo nacional de administración en el decreto de convocatoria a elecciones, quedarán ellas sujetas a ratificación de la siguiente Legislatura.

Si esta segunda Legislatura aceptase las enmiendas por el voto conforme de los dos tercios del total de

los miembros de que se componga cada cámara, en los mismos términos en que hayan sido propuestas y sin hacer alteración alguna en ellas, se tendrán por ratificadas.

Cuando la Legislatura que tomó la iniciativa haya proyectado las reformas como reformas separadas, la segunda Legislatura podrá aprobar una y no otras. Si la Legislatura llamada a ratificar las reformas dejare transcurrir su período sin hacerlo, las reformas se tendrán por no propuestas.

Disposiciones transitorias

CAPÍTULO ÚNICO

a) La presente Constitución entrará en vigencia el 1º de marzo de 1919.

b) Las garantías para el sufragio establecidas en la sección II, regirán para todas las elecciones que se efectúen después del 1º de marzo de 1919.

c) Para las elecciones a que se refiere el artículo anterior, regirán las disposiciones de la ley de 1º de septiembre de 1915 y complementarias hasta el 30 de julio de 1916, así como las vigentes en la actualidad sobre número de diputados por departamentos, en tanto no se reformen esas leyes por dos tercios de votos del total de miembros de cada cámara. No son aplicables a la distribución de diputados u otros cargos electivos, las disposiciones de la ley de 1º de septiembre de 1915 que atribuyen a la mayoría los tres quintos. La repartición se hará por cociente electoral.

d) El presidente de la república que deberá actuar en

el período 1919-1923 será elegido en sesión permanente por la Asamblea general, el día 1º de marzo de 1919, por votación nominal a pluralidad absoluta de sufragios expresados en boletas firmadas, que leerá públicamente el secretario, rigiendo, en cuanto a las condiciones para ser elegido, las disposiciones de la presente Constitución.

e) El Consejo nacional de administración y los suplentes respectivos correspondientes al período 1919-1925 serán elegidos el 1º de marzo de 1919 por la Asamblea general, por lista incompleta y por mayoría de sus miembros, y con las formalidades que establece el artículo anterior para la elección de presidente de la república, rigiendo, en cuanto a las condiciones para ser electos, las disposiciones de la presente Constitución.

Las autoridades directivas del partido a que corresponda la minoría del Consejo podrán vetar la elección de dos candidatos titulares y suplentes, proclamados por los legisladores de la mayoría, y el mismo derecho tendrán las autoridades directivas del partido de la mayoría, con respecto a un candidato titular y otro suplente, proclamados por los legisladores de la minoría.

f) Los consejeros y suplentes del primer Consejo nacional serenovarán en la siguiente forma:

Los tres primeros miembros de la lista durarán seis años, cuatro los tres siguientes y dos los últimos, correspondiendo a la minoría los puestos tercero, sexto y noveno de la lista.

g) La presidencia del primer Consejo nacional será desempeñada los dos primeros años por el ciudadano que figure en primer término en la lista de la mayoría.

h) La renovación parcial del Consejo nacional que se efectuará al vencimiento del primer bienio, se practicará por el voto público y demás condiciones que establece la sección II.

i) Las autoridades locales que organiza esta Constitución serán elegidas el último domingo de noviembre de 1919, y entrarán al ejercicio de sus cargos el 1º de enero siguiente.

j) Los actuales empleados municipales que sean inamovibles, se conservarán en sus empleos en tanto que éstos subsistan o se creen otros análogos, y no podrán ser destituídos sino en los casos previstos en el artículo 138.

Resolución aprobatoria y fijación de fecha para el plebiscito

Atr. 1º — Apruébase el proyecto de nueva Constitución de la república.

Art. 2º — La ratificación plebiscitaria se efectuará el 25 de noviembre próximo.

Esta resolución será comunicada al Poder ejecutivo a sus efectos.

Montevideo, 15 de octubre de 1917.

ALFREDO VÁZQUEZ ACEVEDO,
Presidente.

Félix Polleri, Miguel A. Páez Formoso,
Secretarios.

INDICE

La COOPERATIVA EDITORIAL BUENO AIRES está constituida por cerca de sesenta escritores a gentinos. Es una sociedad anónima, y tiene personer jurídica.

Fundada en Marzo de 1917, ha publicado ya 2 volúmenes, de los cuales ocho se han agotado, habiend sido dos de ellos vueltos a imprimir.

La COOPERATIVA BUENOS AIRES no edi sino los libros de sus asociados.

No recibe subvención ni ayuda oficial de ninguna e pecie.

Publica novelas, libros de cuentos, de versos, de cr tica, de viajes, de filosofía y de historia.

Proximamente editará obras de Atilio M. Chiapor Alfonsina Storni, Armando Donoso, Alberto Gerchunof Arturo Capdevila y Ricardo Saenz Hayes.

La Agencia General de Librería y Publicaciones s encarga de la venta y distribución de los libros de la So ciedad, los que el lector encontrará en todas las librería importantes de la Argentina, de Chile, de Bolivia, del Pa raguay y del Uruguay.



Opiniones sobre algunos libros publicados por la Cooperativa editorial Buenos Aires

Historia estética de la música

por Mariano Antonio Barrenechea

... Trátase de un libro orientador, fuerte, lleno de erudición, desenvuelta en páginas inspiradas, donde Barrenechea ha puesto sus excepcionales calidades de crítico agudo y cultísimo. Libro excelente, no se encontraría en habla castellana, de los escritos sobre el tema, ninguno ni tan sencillo ni tan educador. Se hara indispensable de inmediato para los que estudian arte y para los autodidactas que, capaces de sentir hondamente la emoción estética, no tienen ese precioso acervo primario que los oriente para llegar al complejo tecnicismo del arte.

LA EPOCA

Cuentos de la selva

por Horacio Quiroga

Contados son los autores que pueden presentar, como Quiroga, a la imaginación y a la inteligencia de los niños, asuntos nuevos e interesantes donde a la vez que una consecuencia de sana moral se les ofrece la fantasía de nuestras cosas, en escenarios y personajes sobriamente señalados, más que descriptos, y con un lenguaje culto y sencillo, fácil y eficaz para el objeto del trabajo.

Los ocho cuentos del tomo interesan y distraen a los pequeños lectores. Hemos podido comprobarlo en rueda de diminutos oyentes, vivamente atraídos por esas narraciones. Nos pareció que para poder apreciar debidamente este libro, se imponía esa experimentación y a fe que hemos podido alcanzarla sobradamente.

Hecho especialmente "para los niños", según lo indica el subtítulo, dejamos, con esto, señalado el mérito principal de la labor de Quiroga.

NUEVA ERA.

La Nouvelle Moisson

por Delfina Bunge de Gálvez.

La señora Bunge de Gálvez da pruebas de haber robustecido su pensamiento sin merma de la exquisita delicadeza de que en aquel volumen hizo gala. Hoy se presenta como un gran espiritu religioso, sereno, profundo; hay en sus poemas un latido de oración y no queremos que se confunda esto con lo mojigato, ni siquiera con lo devoto.

Hay en sus versos, además de este noble espíritu religioso, ternura, sencillez, amor por las cosas familiares. La expresión es perfecta; con sentido del ritmo, elección acertada en los temas e imaginación viva.

Estamos pues en presencia de un noble y bello libro de poesías, completamente alejado de las morbosidades al uso. Libro con altas ideas, dignas emociones y palabra limpia y armoniosa, es un verdadero regalo.

Está escrito en francés impecable... Recomendar la lectura de este libro, es, sencillamente, hacer un favor al público, ya que esos versos reconfortan, serenan y limpian.

EL DIARIO.

Don Baltasar de Arandia

por Carlos Correa Luna

El último libro dado a la estampa por la Cooperativa es la segunda edición de una obra célebre: *Don Baltasar de Arandia*, por Carlos Correa Luna, libro cuya aparición fué saludada como un acontecimiento literario en la metrópoli argentina, concediéndole el gobierno un premio extraordinario. Modelo de historia novelesca, esta obra mantendrá rediviva la admiración de otros días, pues no en balde lleva en su perfección su propio sentido de perpetuidad.

EL MERCURIO, de Santiago (Chile).

Las rosas del mantón

Ernesto Mario Barreda

Barreda es uno de nuestros mejores escritores, sano, fuerte, original y de los más entretenidos en el vasto género que nuestros abuelos llamaban de las "letras amenas".—... estas notas de viaje a través de España, escritas en prosa llana, sobria y limpia, consiguen con sus acertados cuadros de color, sus observaciones justas y picantes y su medido gracejo, interesar y entretener al lector...

ROBERTO J. GIUSTI
en la revista *Nosotros.*

Raquela

por Benito Lynch

Es, a juicio nuestro, la verdadera novela del campo. La verdadera novela del campo en cuanto da una impresión, neta y precisa, del ambiente y de los tipos. Los personajes quedan trazados con cuatro rasgos. Tan certeramente, que se hacen inconfundibles a través del relato. La fábula es sencilla. Pocos episodios, bastan para interesar y conmover.

—... de "Raquela" cabe decir que encierra una de las más notables descripciones que se han hecho del incendio en los campos. Es maravilloso de precisión aquello, pleno de incidentes fuertes. La muerte de la yegua, con cuyo cuerpo abierto y sangrante se pretenden atajar las llamas es de una rotundez que toca en realidad. Nadie dice que Lynch no presenció lo que escribe. La frase es corta; los modismos apresados con picardía. Cuando el pasaje lo exige, el estilo es cálido o galano, áspero y firme.

La Razón,
de Montevideo.

Melpómene

por Arturo Capdevila

Entre los poetas nuevos, el argentino señor Arturo Capdevila es sin duda, uno de los más interesantes. Es un verdadero temperamento y un artista delicado. Fuerte y doloroso, ha implorado la inspiración de Melpómene, la musa fatídica de la tragedia....— Pero no lo ha hecho para resucitar un neo-clasicismo de máscara y de coturno imposibles... lo ha hecho espontáneamente para traducir la angustia de su alma poseída por el Dolor y obsesionada por la Muerte...

FRANCISCO CONTRERAS
en el *Mercure de France*, de París.

Vidas tristes

por Luisa Israel de Portela

Son cuentos intensos, vibrantes, llenos de interés y originalidad. Hay algunos como "El indio Tayahué", que son pequeñas obras maestras y que quedarán como de lo mejor que en el país se ha escrito en el género. El estilo de este libro es de una precisión verdaderamente notable y de un buen gusto raro en las mujeres que escriben.—... La índole de estos cuentos es variada, lo que acrecienta su interés. Los hay psicológicos y objetivos, de asunto triste y de tema trágico. Unos ocurren entre gentes humildes; y hay otros que pasan entre personas de la más encumbrada situación social; pero todos nos deleitan por igual arrastrándonos en su lectura, apasionándonos, haciéndonos volver las páginas rápidamente para saber cómo terminan. Y terminan en forma, a veces, magistral. —... La autora de VIDAS TRISTES se revela en su libro como un espíritu profundo e interesante, que ama la belleza moral y que conoce las miserias humanas y sabe comprenderlas y perdonarlas; como un corazón apasionado y tierno, que palpita con los sufrimientos de sus semejantes; como un alma idealista y un poco romántica en el buen sentido de la palabra; y como un escritor vigoroso, de quien es posible esperar obras de aliento y a quien debemos exigirle trabajo y perseverancia.

LA RAZON

Buenos Aires

por Juan Alvarez

Sentadas estas premisas, Juan Alvarez desarrolla un estudio que no vacilamos en calificar de modelo en su género y que en cierto modo podría ser comparado con aquellos luminosos estudios que publicó en París, Emile Magne.


UTL AT DOWNSVIEW
D RANGE BAY SHLF POS ITEM C
39 12 05 05 15 013 7